CENA Internacional

Ano 8
Nº 1
2006

Cena Internacional – Revista de Análise em Política Internacional

Ano 8 – Número 1 – 2006 – ISSN 1518-1200

Cena Internacional é um veículo dedicado ao debate científico sobre as relações internacionais contemporâneas e sobre os desafios da inserção internacional do Brasil. A Revista, que é a primeira publicação digital inteiramente dedicada à grande área de relações internacionais, publica artigos sobre Política e Economia Internacional, História, Teoria e Metodologia das Relações Internacionais, Política Exterior do Brasil e dos países do Cone Sul e Temas Globais (meio ambiente, direitos humanos, narcotráfico, empresas transnacionais, etc).

As opiniões expressas nos trabalhos veiculados em *Cena Internacional* são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

Cena Internacional é uma publicação do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (IREL) e da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG/MRE), instituições que mantêm em conjunto o projeto *RelNet – Site Brasileiro de Referência em Relações Internacionais*, com o objetivo de constituir a comunidade brasileira de relações internacionais com a oferta pública e gratuita de serviços de informação e de pesquisa. Os artigos publicados em *Cena Internacional*, bem como as edições completas da revista, estão disponíveis para *download*, em formato PDF (*Portable Document Format*), gratuitamente, na seção *Cena Internacional* de *RelNet* – Site Brasileiro de Referência em Relações Internacionais **(http://www.relnet.com.br)**.

Correspondência:
Revista Cena Internacional
Caixa Postal 04359
Brasília – DF – 70910-970
E-mail: **breda@unb.br**
Tel: (55)(61) 3307 2426
Fax: (55)(61) 3274 4117

Secretário da Revista Cena Internacional: João Victor Scherrer
E-mail: **breda@unb.br**

Capa e projeto gráfico: Samuel Tabosa [e-mail: **samuel.tabosa@gmail.com]**

Como publicar trabalhos em Cena Internacional:

1. São admitidos trabalhos inéditos de professores, pesquisadores e profissionais atuando na grande área de Relações Internacionais, escritos em português, inglês, francês ou espanhol.
2. A publicação dos trabalhos está condicionada a pareces de membros do Conselho Científico de *Cena Internacional* (Conselho Consultivo, Conselho Editorial e Pareceristas *Ad Hoc*) garantido o anonimato de autores e pareceristas no processo de avaliação.
3. Os arquivos devem conter cerca de 25 laudas de 30 linhas de 65 toques, ou seja, 60 mil caracteres, geradas em editor de textos de uso universal.
4. Os trabalhos devem ser acompanhadas de palavras-chave e de um resumo em português e abstract em inglês de até 250 palavras. A contribuição deve conter a vinculação institucional do autor.
5. As notas deverão ser de natureza substantiva, restringindo-se a comentários adicionais ao texto. Referências bibliográficas, quando necessárias, deverão aparecer no próprio texto, com a menção do último sobrenome do autor, acompanhado do ano da publicação e do número da página, quando necessário (CERVO, 2000: 23). As referências bibliográficas devem ser listadas ao final do artigo, em ordem alfabética, observando-se os seguintes critérios:

Para livros
Exemplo: DEMANT, Peter (2004), *O Mundo Muçulmano*. São Paulo, Contexto.

Para artigos de revista
Exemplo: HUNTINGTON, Samuel P. (1999), "The Lonely Superpower", *Foreign Affairs*, vol. 78, nº 2, pp. 35-49.

Cena Internacional Ano 8 Número 1 2006

SUMÁRIO

EN BUSCA DEL EQUILIBRIO: LA POLITICA EXTERIOR PARAGUAYA ENTRE 1920 Y 1925

Francisco Fernando Monteoliva Doratioto

Finalizada la guerra contra la Triple Alianza, el Paraguay vivió la paradojal situación de ser dependiente económicamente de la Argentina, pero vivir bajo hegemonía política brasileña. Dicotomía esa superada en 1904, cuando el Partido Colorado fue alejado del poder por una revolución promovida por el Partido Liberal, respaldado por la Argentina (Warren, 1980: 365-384). El Paraguay se convirtió, entonces, en virtual prisionero geopolítico de la Argentina. El factor principal que lo mantuvo en esa posición era el casi monopolio sobre su comercio exterior por el vecino argentino y, además, el hecho de ser el puerto de Buenos Aires pasaje obligatorio de las exportaciones e importaciones guaraníes. País mediterráneo, el único acceso del Paraguay al mar se daba a través de ese puerto, ya fuese por medio de la navegación fluvial en dirección al Plata, o a partir de la década de 1910, por el ferrocarril que unía Asunción a Buenos Aires.

La estrecha vinculación comercial con la Argentina, en lugar de dinamizar la economía paraguaya, contribuía a mantenerla débil. La conciencia de ese hecho se formó, entre los liberales oficialistas paraguayos, a partir de 1915. Ese año, el Canciller Manuel Gondra, demostró al representante brasileño en Asunción, disconformidad con la dependencia de su país de la Argentina.[1]

La ruptura de esa dependencia fue defendida, en carácter particular, en 1919, por el entonces Ministro de Relaciones Exteriores Eusebio Ayala al Encargado de Negocios brasileño. Consciente de que esta situación derivaba, en gran medida, del dominio que el puerto de Buenos Aires ejercía sobre el comercio exterior paraguayo, Ayala defendió un mejor aprovechamiento de Puerto Esperanza, en las márgenes del río Paraguay en Mato Grosso, y la construcción de una vía férrea, con capital brasileño, uniendo la actual Foz de Iguazu a Asunción. De Puerto Esperanza se llegaba a São Paulo por tren en tres días de viaje y, de ahí, al puerto de Santos y Rio de Janeiro. La Cancillería brasileña, no obstante, vió con cautela esa manifestación de Eusebio Ayala, por no ser postura oficial del Gobierno paraguayo.[2]

Esa cautela derivaba de la orientación a la política exterior brasileña implementada por el Barón de Rio Branco, al asumir el cargo de Canciller en 1902. Rio Branco estaba convencido del riesgo de intervención de potencias europeas y de los Estados Unidos en América del Sur, facilitada por la inestabilidad política regional. El Brasil, escribió el Canciller, deseaba, "sinceramente", que sus vecinos se enriqueciesen y se tornasen fuertes por la paz y por el trabajo y cerrasen "el período de levantamientos y guerras civiles".[3]

Para contribuir a la estabilización política en América del Sur, Rio Branco estableció como norma de la política exterior brasileña la no intervención en los asuntos

internos de los países vecinos y el respaldo político a los gobiernos constituídos, cualesquiera fuesen ellos.[4] En oficio de febrero de 1905, Rio Branco instruyó al representante brasileño en Asunción acerca de que, en el Paraguay:

> […] no tenemos y no debemos tener preferencia por partido alguno. El Brasil es y quiere ser amigo del Paraguay, cualesquiera sean los hombres que lo gobiernen. No hay conflicto de intereses entre los dos países. No tenemos la pretensión de ejercer influencia política en ninguno de los Estados limítrofes. Lo que deseamos muy sinceramente y con firme convicción es que todos todos ellos vivan en paz, prosperen y se enriquezcan. Un vecino turbulento es siempre un vecino incómodo y peligroso.[5]

En el Plata, el punto principal de la política de Rio Branco era el de substituir la rivalidad por la cooperación con la Argentina. Para evitar el resurgimiento de roces y desconfianzas con ese vecino, la diplomacia brasileña se mantuvo, hasta fines de la década de 1910, inerte frente a la abrumadora influencia argentina sobre el Paraguay. Inercia que también caracterizó a los Gobiernos paraguayos en ese período, a pesar de las manifestaciones de Gondra, en 1915, y de Eusebio Ayala, en 1919.

En 1920 ese conformismo llegó a su fin, gracias a la acción combinada de los nuevos Presidentes del Paraguay y del Brasil, Manuel Gondra y Epitácio Pessoa. Volviendo de Washington, donde fuera representante diplomático paraguayo, y de paso por Rio de Janeiro camino a Asunción, ya como Presidente electo, Gondra cenó el 17 de junio de 1920, con el Presidente Epitácio Pessoa y con el Canciller Azevedo Marques.[6] Pese a no haber sido encontrado registro escrito de dicho encuentro, referencias en la correspondencia diplomática brasileña y argentina y la propia lógica permiten concluir que, en esa ocasión, se acordó crear condiciones para que el Paraguay se distanciase de la Argentina. Tanto fué así que, el 21 de agosto, recién investido como Presidente, Gondra en visita de cortesía al Ministro Residente brasileño le pidió transmitir a Epitácio Pessoa "que tendrá siempre presente [la] idea trazada con V.Ex. [Pessoa] allí [en Rio de Janeiro] para cuya realización no escatimará esfuerzos".[7]

Meses después, el representante argentino en Asunción, Laurentino Olascoaga, informó a su Cancillería que la orientación exterior del Presidente Gondra era la de romper la dependencia de su país con relación a la Argentina, llevándolo a aumentar sus vínculos con los Estados Unidos y el Brasil. Según Olascoaga, Gondra se empeñaba en establecer una unión ferroviaria entre Brasil y Paraguay con el objetivo de distanciar a su país de la Argentina, hasta que se llegara a un equilibrio en las relaciones con esos dos vecinos. Con eso, según aquel diplomático, Gondra creía que el Paraguay se garantizaría contra eventuales pretensiones argentinas o brasileñas.[8] No se trataba, por lo tanto, de transferir para el Brasil la relación de dependencia paraguaya de la Argentina, sino, más bien, de establecer una postura de equilibrio entre ambos.

La reorientación de la política exterior paraguaya no fue unánime entre los liberales radicales. Era apoyada, por ejemplo, por Eusebio Ayala, ligado profesionalmente a intereses norteamericanos en el Paraguay, pero sufría oposición del ex-Presidente Eduardo Schaerer. Este, según Olascoaga, tanto en política interior, cuanto en la exterior, defendía que se siguiese la Argentina.[9]

Para no erosionar sus relaciones con la Argentina, el Gobierno Epitácio Pessoa actuó cautelosamente para facilitar el distanciamiento paraguayo de ese país. En el

plano cultural, atendiendo a pedido de las autoridades paraguayas, Itamaraty buscó profesor brasileño para dictar cátedra de Fisiología en la Facultad de Medicina en Asunción. Esa función fue aceptada por el Dr. Edgard Roquette Pinto, médico y profesor de Biología de la Facultad de Filosofía y Letras de Rio de Janeiro, que realizó visita preliminar a Asunción, donde subscribió, el 4 de setiembre de 1920, su contrato de trabajo. Roquette Pinto, no obstante, desistió de ese cargo, en febrero de 1921[10], a consecuencia de un malentendido con el Gobierno paraguayo respecto al cumplimiento de las condiciones de dicho contrato.[11]

Al contrario del área cultural, el Gobierno Epitácio Pessoa fue exitoso en aumentar la cooperación militar con el Paraguay. En 1920 fue nombrado el primer Agregado del Ejército brasileño en Asunción, que creó condiciones para el envío, en febrero del año siguiente, del Sargento paraguayo Emilio Nudelman para cursar la Escuela de Aviación Militar en Rio de Janeiro. A fines de 1921 otros dos sargentos paraguayos fueron enviados para recibir instrucción en esa escuela.[12] También Argentina y Chile, se esforzaban para atraer hacia sus escuelas militares alumnos paraguayos. Lo hacían, según el Encargado de Negocios brasileño, por saber que esos militares, al retornar al país, serían “elementos permanentes y a veces decisivos en las relaciones internacionales del Paraguay”.[13]

El 28 de octubre de 1921, José de Paula Rodrigues Alves presentó al Presidente Gondra sus Credenciales de nuevo Ministro Residente y Plenipotenciario del Brasil en el Paraguay. En esa ocasión, el diplomático profirió un discurso en el que defendió los principios de la no-intervención en los asuntos internos de otros países y el respeto a las soberanías ajenas. Rodrigues Alves afirmó que, con ese discurso, buscaba eliminar la “idea absurda” de que existía el peligro de anexación del Paraguay por sus vecinos y, más, “calmar los espíritus [de aquellos] aun no afectos a la idea de paz y concordia que necesitan todas las naciones”.[14]

Mientras tanto, al día siguiente, el ex-Presidente Eduardo Schaerer exigia la modificación del Ministerio de Gondra, con la dimisión de José P. Guggiari. Schaerer y Guggiari rivalizaban hacía tiempo por el control del Partido Liberal. Gondra se rehusó a atender la exigencia y buscó conciliar las dos corrientes radicales, pero fracasó. Schaerer sublevó el cuartel de la policía en la Capital y Gondra, sin contar con el apoyo del Ministro de Guerra, Coronel Chirife, renunció, por segunda vez, a la Presidencia del Paraguay.[15]

Rodrigues Alves envió a un Secretario para visitar al ex-Presidente, conocer su opinión sobre lo ocurrido y ofrecerle asistencia, en caso de que sintiese amenazada su integridad física. Gondra no se sentía amenazado y afirmó que renunció para evitar lucha e inútil derramamiento de sangre, pues no encontró el apoyo esperado en las Fuerzas Armadas.[16]

Para el Gobierno brasileño la renuncia de Gondra, acompañada de la del Vice-Presidente, independientemente de la causa que las motivara, siguió las normas constitucionales. Rodrigues Alves fue instruido en el sentido de aguardar a que el Congreso paraguayo legalizase “totalmente” la situación del país, indicando nuevo Jefe de Estado.[17]

Esa legalización se dió como resultado del acuerdo entre Gondra y Schaerer para designar al Senador Eusebio Ayala como Presidente Provisorio, decisión ratificada

por el Congreso el 7 de noviembre de 1921. Ayala, informó la Legación brasileña, era "un sincero y viejo amigo del Brasil y goza de alta reputación [de] todos los medios políticos". La composición de su Ministerio, sin embargo, causó descontento entre los schaeristas, lo que podría, según esa representación diplomática, causar nueva rebelión.[18]

El Presidente Provisorio, analisó Rodrigues Alves, era un político moderno, "educado en la escuela del trabajo", vinculado a los sectores comercial y productivo del Paraguay. En audiencia que concedió a aquel diplomático, el 21 de noviembre, Eusebio Ayala demostró que daba continuidad a la política exterior de Gondra y habló "con entusiasmo" sobre el proyecto de una vía férrea que uniera Asunción al puerto de Santos, en São Paulo. De ese modo, argumentó Ayala, el Paraguay sería puesto en contacto con un centro comercial, industrial, bancario y universitario, como lo era la capital paulista, y, además, contaría con un puerto "magnífico", el de Santos.[19]

Todo indica que ese proyecto ferroviario fue decidido en el encuentro entre Epitácio Pessoa y Manuel Gondra, en 1920. Fué oficializado al inicio de 1922, cuando el Congreso brasileño aprobó y el Ejecutivo sancionó ley autorizando la conexión ferroviaria y telegráfica del Brasil no sólo con el Paraguay, sino también con Bolivia (Gazetilha, 1922).

A pocos meses del final de su mandato, Pessoa actuó rápidamente y creó la "Comissão de Estudos da Estrada de Ferro Brasil-Paraguay". Esta, después de un año de estudios, presentó informe defendiendo la viabilidad de un ferrocarril entre Asunción y São Paulo a partir de un enfoque económico-estratégico. Se constató, en ese documento, que el flete del transporte fluvial de Buenos Aires a Asunción era más bajo que el del ferrocarril a ser construido por el Brasil. Este, por tanto, no podría tener como objetivo competir con el puerto de la capital argentina, sino, más bien, facilitar el comercio del Paraguay con los centros económicos brasileños más desarrollados, São Paulo y Rio de Janeiro. Estos centros venderían al país guaraní productos manufacturados y comprarían ganado, tanino para curtiembre, cueros, algodón y otras materias primas (Estradas de Ferro Brasil-Paraguai, 1923: 9-21). Idéntica fué la opinión manifestada por el Presidente Eusebio Ayala, en su mensaje al Congreso en 1922 (Mensaje, 1987: 490).

El ferrocarril Asunción-São Paulo, tendría, además, dos consecuencias militares, según el informe de aquella Comisión. En caso de "agresión venida del sur", eufemismo para referirse a un ataque argentino al Brasil, el Paraguay, debido a sus vinculaciones con São Paulo y Rio de Janeiro, no se involucraría con el agresor. Además, ese ferrocarril permitiría el rápido transporte de tropas brasileñas para enfrentar "ataque de flanco argentino, venido de Posadas" (Estradas de Ferro Brasil-Paraguai, 1923: 22).

Después de descartar, por motivos económicos y militares, las propuestas de trayectos ferroviarios uniendo el Paraguay a puerto brasileño en el litoral de los estados de Paraná y Santa Catarina, la comisión de estudios del ferrocarril Brasil-Paraguay presentó la propuesta de la conexión ferroviaria São Paulo-Asunción, alcanzando la frontera en la región de Saltos del Guairá/Sete Quedas (*idem*, 1923: 24). Las conclusiones de esa Comisión fueron aceptadas por el Presidente Arthur Bernardes (1922-1926), alteradas apenas en lo que respecta al punto de conexión de las vías férreas de los dos países, que pasó a ser en Pedro Juan Caballero/Ponta Porã. Con todo, tan sólo en el Gobierno de Washington Luís (1926-1930) hubo un accionar más

decidido, aunque improductivo, para viabilizar el citado ferrocarril.[20]

El único punto de divergencia entre Brasil y Paraguay, durante el Gobierno Eusebio Ayala, fué respecto del tratado complementario que permitiese la definición de límites entre Bahía Negra y la boca del río Apa. Ese trecho fronterizo no fué demarcado entre los dos países por el Tratado de Límites del 9 de enero de 1872, por ser área litigiosa entre Paraguay y Bolivia. En 1922, al proponer el tratado complementario de límites, el Gobierno brasileño insistió en que el mismo tuviese carácter condicional, resguardando eventuales derechos bolivianos sobre esa región. El Brasil, señaló el Canciller Azevedo Marques, firmó tratado con idéntica salvedad con Ecuador, en 1904, sobre área que éste disputaba con Colombia.[21]

Aunque receptivo a la delimitación, el Gobierno paraguayo señaló que el tratado complementario debía "ser simple y definitivo y no condicional". El Canciller Alejandro Arce argumentó que la divergencia sobre límites entre su país y Bolivia no podría afectar, "de ningún modo", los derechos paraguayos sobre el río Paraguay, entre la boca del Apa y Bahía Negra. Afirmó que esos derechos habían sido reconocidos por el Brasil, en el Tratado de Amistad, Comercio y Navegación, subscrito con el Paraguay en 1858.[22]

Ante esa postura, el Canciller brasileño Azevedo Marques argumentó que el Brasil no prejuzgaba el litigio, sino que tan sólo resguardaba posibles derechos bolivianos, sin menospreciar los del Paraguay.[23] El Gobierno Ayala, sin embargo, no cedió y mantuvo su posición de que el Tratado no debería ser condicional.[24] El asunto recién fué solucionado en 1927, con la firma del Tratado Rogelio Ibarra-Octávio Mangabeira, ratificado por el Congreso paraguayo en 1929.

El Gobierno Ayala se frustró, por otro lado, al intentar obtener la cancelación de la deuda de guerra del Paraguay para con el Brasil, originada del conflicto de 1864-1870. El último día de 1921, el Canciller Alejandro Arce comunicó a Rodrigues Alves que el Presidente Irigoyen se empeñaba, ante el Congreso argentino, en obtener la cancelación de la deuda de guerra paraguaya para con la Argentina. El diplomático brasileño, siguiendo instrucciones anteriores del Presidente Epitácio Pessoa, evitó discutir el asunto, afirmando no ser aquel momento propicio para tratar del tema, pues en el Brasil las atenciones estaban volcadas a la sucesión presidencial y a las conmemoraciones del Centenario de la Independencia.[25]

Era antigua la postura brasileña contraria a la cancelación de la deuda de guerra. Los diferentes Gobiernos brasileños jamás pretendieron cobrarla, pero veían en su mantenimiento garantía de la independencia paraguaya frente a eventuales proyectos anexionistas argentinos. Esos gobiernos consideraban que la Argentina no osaría incorporar al Paraguay pues heredaría dicha deuda que, en caso de producirse tal anexión, sería cobrada de inmediato por el Brasil.[26] El propio Rodrigues Alves defendió la postura de que la citada cancelación fuese concedida tan sólo después de establecida la conexión ferroviária brasileño-paraguaya, liberando al Paraguay de la dependencia de la Argentina y, a más de eso, posibilitando al Brasil obtener "favores especiales", probablemente en el área comercial, en compensación de otros que concedería al país guaraní con un puerto sobre el Atlántico.[27]

La cancelación de esa deuda fué tratada, inclusive, entre Epitácio Pessoa y Manuel Gondra en Rio de Janeiro, en 1920. Tres años después, en 1923, el Canciller Rogelio

Ibarra relató al Encargado de Negocios brasileño, Octávio Fialho, que en ese encuentro Gondra expuso que la deuda de guerra entorpecía el desarrollo económico paraguayo, al imposibilitar los esfuerzos del país para conseguir créditos en el exterior. El Presidente brasileño respondió, según Ibarra, estar dispuesto a promover iniciativas que condujesen a una finiquitación honrosa de esa cuestión.[28] Esa deuda, no obstante, sólo fué cancelada en 1943, por Getúlio Vargas.

En la política interna paraguaya, Eusebio Ayala fracasó en su intento de armonizar las dos corrientes radicales que se enfrentaban violentamente. Eduardo Schaerer, presidente del Senado, no soportaba que su control de la situación política fuese amenazada por la autonomía con que actuaba Ayala (Flecha, 1995: 527-542). Autonomía esa que era, en última instancia, la tentativa del Presidente Provisorio de dedicarse realmente a la administración del país, ignorando el juego político en el cual el Estado era un reducto suseptible de ser tomado y saqueado. La seriedad administrativa era una necesidad urgente, pues, como dijo Eusebio Ayala en el mensaje de reapertura del Congreso el 1º de abril de 1922, todo estaba por hacerse en el Paraguay. Destacó Ayala que era tarea prioritaria "echar las bases de la organización nacional", pues "nuestro país está desorganizado, es decir que le faltan los elementos fundamentales sobre los que se ha de apoyar una evolución progresiva" (Mensaje, 1987: 501).

En mayo de 1922 la crisis paraguaya llegó a su extremo, cuando diputados colorados y schaeristas aprobaron ley convocando a elección presidencial. El Senado ratificó esa decisión, pero Eusebio Ayala la vetó, con el argumento de que el mandato presidencial debía durar cuatro años. La prensa y los opositores en el Congreso se opusieron, argumentando que un Presidente Provisorio no tenía poder de veto. Hubo gran agitación política y los Coroneles Chirife, Mendoza y Brizuela, todos comandantes de zonas militares, se rehusaron a aceptar la decisión presidencial.[29]

Como medida de defensa el Gobierno paraguayo decretó la mobilización para el servicio militar de los ciudadanos de entre 20 y 35 años de edad. Eusebio Ayala, además, retrocedió, retirando su veto, pero el Coronel Chirife, instigado por Eduardo Schaerer, siguió exigiendo la renuncia del Presidente Provisorio y su substitución por un Triunvirato Militar. Chirife contaba con prácticamente la totalidad del Ejército y, el 8 de junio, sus fuerzas atacaron Asunción. Después de seis horas de violentos combates, fuerzas improvisadas por los Coroneles legalistas Rojas y Schenone, contando con civiles, principalmente sindicalistas de la Liga de Obreros Marítimos, derrotaron a los atacantes.

Rodrigues Alves afirmó que esa era una "fecha histórica" en la vida política paraguaya, pues significaba la victoria del "orden civil organizado" y de la disciplina por sobre el espíritu de caudillismo. "Venció la buena causa", escribió ese diplomático,[30] para quien, en la guerra civil paraguaya no cabían dudas. En ella se enfrentaban, de un lado, "el Gobierno en defensa del orden constitucional y del otro un simple grupo de militares desviados del deber y al servicio de políticos ambiciosos y audaces".[31]

La guerra civil entre liberales se extendió hasta mediados de 1923 y fué utilizada por los colorados. Así, por ejemplo, en junio de 1922 los colorados se ausentaron del Congreso, ya despoblado de miembros schaeristas, no dando "quorum" para la aprobación del Estado de Sitio. El Partido Colorado, según Rodrigues Alves, procuraba aumentar la confusión en el seno del Gobierno, estimulando, consecuentemente, "la

ambición de militares sin patriotismo, apoyados por políticos sin escrúpulos, que buscan pura y simplemente acceder al Poder".[32]

Iniciada la rebelión, el decano del cuerpo diplomático en Asunción, el Ministro argentino Olascoaga reunió a sus colegas el 27 de mayo. En esa ocasión, los diplomáticos optaron por no intervenir en los acontecimientos, ni siquiera para una mediación. Quedó a criterio de cada legación decidir si había o no motivo para conceder asilo político a los que lo solicitasen.[33]

Olascoaga temía que su Legación – donde estaba asilado el propio Schaerer –, fuese invadida por los miembros de la Liga de Obreros Marítimos. En consecuencia, el diplomático argentino solicitó el envío de una nave de guerra adicional de su país para fondear en la bahía de Asunción. Tan sólo la demostración de fuerza, escribió, "impone respeto a las chusmas inconscientes, de quienes se sirve el partido brasilerista [o radicalismo gondrista] que apoya hoy a este gobierno para sus desmanes políticos".[34]

Entretanto, el Gobierno paraguayo solicitó la venta de armas por parte de la Argentina. Manuel Gondra telegrafió al Presidente Yrigoyen, con quien tenía relaciones personales, y expuso que la crisis en el Paraguay solamente podría ser superada de forma duradera por un Gobierno que sometiese a la rebelión e impusiese el orden. Para Gondra el Gobierno de Eusebio Ayala era la "última esperanza", inclusive para los países vecinos, de poner fin a la crisis, o sea a la inestabilidad política paraguaya, "con el menor perjuicio para todos los intereses nacionales". En vista de eso, solicitó que Yrigoyen aceptase las gestiones de Pedro Saguier, representante paraguayo en Buenos Aires, en el sentido de obtener armas para el Gobierno de su país.[35]

Yrigoyen rehusó el pedido, argumentando que la Argentina no prestaría auxilio "para contribuir a los desgarramientos en los países hermanos".[36] El citado Presidente actuó así basado en informaciones falsas sobre el carácter de la guerra civil, enviadas por el representante argentino en Asunción, Laurentino Olascoaga.[37] Éste, además, apoyaba a los rebeldes, manteniendo buenas relaciones particularmente con los colorados.[38]

Al hacer pública su negativa, el Gobierno argentino incitó la lucha en el Paraguay. Por detrás de su negativa, según Rodrigues Alves, estaba el recelo de Yrigoyen de que el Brasil fuese el beneficiario de la permanencia de Eusebio Ayala en el poder. Para ese representante, la diplomacia brasileña debería actuar con "mucha discreción y reserva", para no dar la impresión de estar sustentando la situación, "que se de hecho es la única legal, su legalidad se basa en mandato más que precario, otorgado por el Congreso", contra el cual "el Presidente pretendió rebelarse, para, a última hora, y debido ya a la presión de la fuerza, retroceder". La actitud brasileña, concluyó Rodrigues Alves, debería ser tal que no pareciese tener favoritismo por una de las partes en lucha.[39] Con todo, era clara la simpatía del citado diplomático al Gobierno Provisorio paraguayo.

La Legación argentina se mantuvo atenta a tentativas del Gobierno Eusebio Ayala de comprar armamento en el exterior. A principios de junio, Olascoaga comunicó que armas destinadas a ese Gobierno pasarían clandestinamente por Corrientes, donde serían embarcadas en navío paraguayo. De hecho, esto ocurrió, y el navío de guerra "Triunfo" recibió cerca de 150 fusiles y la respectiva munición. Al mes siguiente, aquel diplomático comunicó que el navío mercante brasileño "Diamantino" había traído cerca de 800 fusiles y 200.000 cartuchos para los legalistas. Con todo, debido a la

vigilancia de cañonera argentina en el puerto asunceno, ese barco habría seguido viaje a Corumbá y, en ese trayecto, transfirió el armamento a la cañonera brasileña "Pernambuco", que, días después, las transbordó al navío paraguayo "Coronel Martínez", el cual, a su vez, las desembarcó en las proximidades de Asunción. A finales de julio, Olascoaga comunicó que dos semanas antes vió desembarcar en el puerto de la capital 1.200 proyectiles para cañones "Armstrong", procedentes de la frontera norte, que solamente podrían haber sido compradas en el Brasil, en Porto Murtinho.[40]

Por cierto el Gobierno paraguayo obtuvo armas en el exterior, puesto que las fuerzas sublevadas se habían quedado con buena parte del armamento de que disponía el país. La documentación diplomática brasileña, no obstante, demuestra que no hubo ayuda oficial de Rio de Janeiro a Eusebio Ayala. De hecho, a mediados de junio el Canciller paraguayo, Alejandro Arce, consultó a la Legación brasileña sobre ayuda para equipar a las tropas legalistas. Rodrigues Alves respondió al Canciller que era delicada la posición del Brasil, cuya intervención, como fuera solicitada, podría dar oportunidad a los revoltosos de obtener armas en la Argentina.[41] Sin embargo, al día siguiente, la Cancillería paraguaya comunicó a la Legación brasileña que desistía del pedido de ayuda, pues el Gobierno había obtenido el armamento necesario,[42] no aclarando cómo lo obtuvo, pero tratándose probablemente de aquel recibido desde Corrientes.

Eusebio Ayala se quejó a Olascoaga de las facilidades que los rebeldes tenían en territorio argentino, solicitando que se les diese fin. El Presidente Provisorio pidió, además, que las autoridades argentinas respetasen las normas del libre comercio internacional, no impidiendo el tránsito de armas destinadas al Gobierno paraguayo. Olascoaga desmintió aquellas facilidades y agregó que su país no impediría el libre tránsito fluvial, pero, sí, impondría exigencias derivadas del momento político paraguayo.[43] No obstante, ese mismo diplomático hizo varias denúncias a Buenos Aires acerca del uso del território y medios argentinos por los rebeldes, en sus acciones contra el Gobierno paraguayo.[44]

El 11 de setiembre, finalmente el Presidente Ayala decretó el Estado de Sitio. Hasta entonces, la guerra civil se había desarrollado con la oposición gozando de libertad para atacar al Gobierno. Al mes siguiente, en octubre, en la Argentina finalizó el mandato presidencial de Hipólito Yrigoyen, siendo sucedido por Marcelo T. de Alvear. Laurentino Olascoaga justificó, ante el nuevo Gobierno de su país, su actuación en los acontecimientos paraguayos y la aversión que se creara contra la Argentina en Asunción. Afirmó el mencionado diplomático, que jamás recibió instrucciones de Yrigoyen sobre cómo actuar en la guerra civil y, respecto de la citada aversión, responsabilizó a la condición de "brasilerista" del "Partido Radical Gondrista". Afirmó, además, que había procurado mantener, "en lo posible", una postura de ecuanimidad, sin embargo, agregó, los Gobernantes paraguayos le atribuyeron parcialidad favorable a los rebeldes, debido a sus reclamaciones "severas" en defensa de los intereses argentinos.[45]

En diciembre de 1922, Laurentino Olascoaga fué declarado "persona non grata" por el Gobierno paraguayo. Olascoaga, escribió el Encargado de Negocios brasileño, fué crítico declarado de los actos de las autoridades paraguayas, con "una rudeza que

él tildaba de franqueza". Empero, fueron los "abusos" del citado diplomático al usar el privilegio de enviar telegramas codificados, los que motivaron su expulsión. Olascoaga se sirvió de ese medio para burlar la censura y remitir artículos del corresponsal en Asunción del periódico "El Diario", de Buenos Aires, al cual diera informaciones tendenciosas y sigilosas sobre la situación paraguaya.[46]

Cuatro meses antes, en agosto, partió de Asunción el representante brasileño, Rodrigues Alves, en goce de licencia concedida por Itamaraty. Ese diplomático solamente regresó al Paraguay en febrero de 1924 y no fué encontrado ningún documento que explique el motivo de tan larga licencia. Una hipótesis para ese alejamiento sería alguna razón de índole particular – problemas de salud, familiar... – y, otra, sería la de que Rodrigues Alves haya sido retirado de Asunción por estar excesivamente identificado con el Gobierno Provisorio.

Octávio Fialho asumió, como Encargado de Negocios, la Legación brasileña y el Presidente Ayala, al inicio de 1923, le confió que le preocupaban los comentarios de la oposición sobre una supuesta influencia brasileña en los asuntos internos paraguayos. Ayala apeló a la buena voluntad del Brasil para, "de algún modo", desmentir formalmente esa influencia.[47]

El nuevo Gobierno brasileño, presidido por Arthur da Silva Bernardes (1922-1926), atendió de forma oficiosa a ese pedido. El *Jornal do Commercio*, que fungía de portavoz oficioso de Itamaraty, publicó un artículo elogiando a Ayala y reafirmando la neutralidad brasileña en la guerra civil. No estaba en los planes del Brasil, según ese diario, intervenir en los asuntos internos de los países vecinos, pero, sí, prestigiar a los gobiernos legítimamente constituídos, aunque sin "jamás" brindarles el menor apoyo material que pudiese significar interés en el mantenimiento de cualquier personalidad en el poder y que "tal ha sido nuestra política en el Paraguay". En Asunción, el periódico *El Diario* afirmó que el artículo de su colega brasileño, "órgano oficioso del Gobierno del Brasil", significaba "un nuevo programa de política internacional en este rincón del Continente" (Varias Noticias, 1923: 4).[48] "Nuevo" de dos décadas, pues esa orientación de la política exterior brasileña había sido iniciada por el Barón de Rio Branco.

La repercusión favorable a esa postura brasileña, en el análisis de Fialho, llevó al Gobierno argentino a tomar providencias para no quedar atrás "en ese movimiento de respeto a la soberanía paraguaya". Una de ellas fué la cena ofrecida al Presidente Eusebio Ayala por el nuevo Agregado Militar argentino, Coronel Guillermo Mohr, en la cual éste hizo un discurso favorable al Gobierno paraguayo.[49]

El desmentido oficioso del Gobierno brasileño, publicado por el *Jornal do Commercio*, repercutió en la situación interna paraguaya. Para el Encargado de Negocios brasileño, la declaración de neutralidad del Brasil en los asuntos internos paraguayos, suprimió uno de los elementos causantes de revoluciones en el país, pues "muchos" levantamientos armados contra el Poder constituído se producían considerando la posibilidad de obtener auxilio externo. Para el representante brasileño el principio de no intervención significaba "la desaparición de un juego político que ha sido, hasta ahora, sin duda, mucho más ficticio que real – al menos cuanto a sus resultados prácticos-, de partidos políticos en este país que respondían a conveniencias ora del Brasil, ora de la Argentina".[50]

Ese juego político derivaba de la estrategia de las fuerzas políticas paraguayas. Tal estrategia, apuntó Diego Abente, se basaba en la premisa de que Brasil y Argentina harían lo máximo para modelar, de acuerdo con los respectivos intereses, el proceso político paraguayo. La percepción de los actores políticos paraguayos de que podrían obtener apoyo argentino o brasileño, era desestabilizadora y tornaba a las élites locales menos inclinadas a dirimir pacíficamente sus diferencias y más propensas a disputar el poder por medio de una alianza exterior. De ese modo, la política interna paraguaya acababa por ser internacionalizada no tanto por verdaderas intervenciones, sino por afectar el cálculo de la élite en la disputa del poder (Abente, 1989).

En abril de 1923, el Directorio del Partido Liberal Radical invitó a Eusebio Ayala para candidatarse a la Presidencia de la República, para el mandato que se iniciaría el 15 de agosto de 1924. En la sesión del 12 de aquel mes, Eusebio Ayala presentó al Congreso su renuncia al cargo de Presidente Provisorio para no comandar el proceso electoral que debería reconducirlo, constitucionalmente, a la jefatura del Estado. Como nuevo Presidente Provisorio asumió Eligio Ayala, que desempeñara la función de Ministro de Hacienda del Presidente renunciante. Al final de cuentas, en 1924, el Partido Liberal indicaría al propio Eligio Ayala para competir por el cargo de Presidente constitucional.

El Encargado de Negocios brasileño afirmó que Eligio Ayala tenía "las mejores disposiciones para con nosotros". Ya el nuevo Ministro de Relaciones Exteriores, Rogelio Ibarra, fué calificado como "el político más hábil e inteligente de la nueva generación del Paraguay", siendo amigo de ese representante.[51]

La guerra civil terminó definitivamente con la derrota, el 9 de julio de 1923, del ataque de revolucionarios a Asunción. Dos meses después, en setiembre, se realizaron elecciones legislativas, sin la participación de la oposición. El nuevo Congreso decidió que el 15 de agosto de 1924 debería asumir el nuevo Presidente electo. El 3 de febrero de ese año los liberales gondristas, en convención, eligieron a Eligio Ayala como candidato a Presidente.

Las relaciones de la Legación brasileña con el Gobierno de Eligio Ayala eran amistosas.[52] En sus oficios a Itamaraty, Octávio Fialho destacó la necesidad del Brasil de tomar iniciativas en el área de transportes que favoreciesen al país guaraní. El Gobierno Bernardes, no obstante, inmobilizó la política exterior brasileña, al encaminar desatinadamente la reivindicación de un sitial permanente para el Brasil en el Consejo de la Liga de las Naciones. En cuanto al Paraguay, ese Gobierno no tomó ninguna iniciativa en construir la conexión ferroviaria entre los dos países. De ese modo se mantuvo el monopolio argentino sobre el comercio exterior paraguayo, lo que contribuyó para esterilizar la reorientación de la política exterior paraguaya iniciada en 1920.

A la Legación argentina no le pasó desapercibida la mejoría en las relaciones brasileño-paraguayas. Para ella, "el Brasil tiene relaciones muy íntimas y secretas con el Gobierno paraguayo", cuyo carácter aun era desconocido.[53] Ya el comandante de la cañonera argentina "Paraná", fondeada en la bahía de Asunción, informó que el Presidente Eligio Ayala era considerado "como francamente afecto al Brasil y poco amigo de la Argentina". La opinión pública tambiém simpatizaba más con el Brasil, a pesar de la masiva presencia argentina en los campos financiero, comercial y cultural.

Explicó tal inferioridad por un conjunto de factores, destacando la intervención seguida de políticos argentinos en los asuntos internos paraguayos; los obstáculos aduaneros creados por la Argentina, a productos similares guaraníes y "la poca atención que se ha prestado siempre a este país, y que aquí suelen hacer notar". En cuanto eso el Brasil actuaba con lisonjas y promesas, las cuales, aunque cumplidas en su mínima parte, "satisfacen el amor propio nacional y hasta mantienen una expectativa saludable a su política".[54]

José Paula Rodrigues Alves reasumió la jefatura de la Legación brasileña el 14 de febrero de 1924. Luego se encontró con Eligio Ayala e hizo del mismo una evaluación favorable, elogiando su política económica. Ayala, informó el representante brasileño, habló con simpatía del proyecto de conexión ferroviaria entre Brasil y Paraguay.[55]

Eligio Ayala tomó poseción del cargo de Presidente Constitucional el 15 de agosto de 1924. Él invitó a Manuel Gondra y Eusebio Ayala para asumir, respectivamente, los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Hacienda. Ambos rehusaron la invitación, no obstante continuasen apoyando al nuevo Presidente. Gondra no aceptó aquel cargo por problemas de salud y, además, por estar convencido de que su presencia en el Ministerio dificultaría la pacificación política. Eusebio Ayala se dedicaba ya a la iniciativa privada y para ocupar la Cartera de Hacienda fué nombrado, entonces, Manuel Benítez. El cargo de Canciller fué ocupado por Manuel Peña, Vice-Presidente de la Cámara y calificado por Rodrigues Alves como hombre inteligente y trabajador. Peña era favorable a la conexión ferroviaria brasileño-paraguaya y veía "con grande y sincera simpatía las ventajas recíprocas de una política de mayor solidaridad y vinculación económica con nosotros".[56]

La política exterior de Eligio Ayala fué analisada, retrospectivamente, a su muerte, en 1930, por el representante argentino en Asunción, Ricardo Olivera. Para ese diplomático, Ayala había logrado éxito en armonizar la aproximación de la Argentina y relaciones cordiales con el Brasil. Aproximación esa, de acuerdo con Olivera, impuesta por los hechos y a la fuerza. Afirmó el diplomático que "sobran pruebas" de que el finado ex-Presidente, opuesto al extranjero, cultivaba particularmente "un antiargentinismo agudizado y obsesivo". En síntesis, escribió, la política exterior de Eligio Ayala obtuvo el apoyo "moral y material" argentino en la cuestión con Bolivia, pero sin comprometerse, permitiéndole estimular los intereses económicos y la influencia de los Estados Unidos; consolidar los lazos con Chile, "cultivando" al Brasil y, de forma "muy lírica [...] al hermano Uruguay".[57]

Ya en 1923, el Encargado de Negocios brasileño en Asunción alertó a Itamaraty sobre el hecho de que los "jóvenes liberales" en el poder dedicaban "una nueva atención" a las naciones vecinas, para ver cual podría auxiliar mejor al progreso del Paraguay. El Gobierno brasileño, afirmó Octávio Fialho, debería estar consciente de que el Paraguay había mudado y que sus simpatías no se conquistaban apenas fomentando amistades "más o menos sentimentales" con "determinadas personalidades o determinados Partidos". A partir de entonces, aseguró aquel diplomático, los gobernantes paraguayos, para priorizar sus relaciones con la Argentina o el Brasil, considerarían cual de éstos podría proporcionar "ventaja material" al país guaraní.[58]

Y, de hecho, fué eso lo que sucedió. Eligio Ayala priorizó preparar al país militarmente para enfrentar a Bolivia en la disputa por el Chaco. Escribió a su antecesor,

Eusebio Ayala, que la compra de armamento era condicionante de la política exterior de su Gobierno. Recordó que era antigua la divergencia por el Chaco con Bolivia y que ésta rehusara una solución negociada, aumentara su ejército y avanzara en la ocupación de dicho territorio. Para Eligio Ayala era peligroso para el Paraguay el período de transición, entre el estado de "insolvencia bélica" y el de razonable preparación defensiva. Durante esa transición, pensaba él, la única garantía de la integridad territorial paraguaya sería el apoyo internacional de un país amigo. Creía el presidente que "este país, por múltiples razones actuales puede ser la Argentina".[59]

El Gobierno Ayala buscó obtener armas en la Argentina, pero el Presidente Alvear no podía venderlas sin autorización del Congreso. Fué ofrecida, no obstante, la asesoría de la Comisión Técnica militar argentina en Europa, para la compra de material bélico por el Paraguay. Y más, para evitar que las fábricas postergasen la entrega de armas al país guaraní, debido a la poca importancia de sus compras en comparación a las de otros países, la Argentina se ofreció para incluirlas en sus propias adquisiciones (Peña Villamil, 1993, 1994).

Esa oferta fue aceptada por Eligio Ayala, que se justificó ante Eusebio Ayala afirmando que el Paraguay carecía de tiempo y de técnicos para determinar qué armamento adquirir. Además, argumentó, el envío a Europa de agentes paraguayos para la compra de armas despertaría la atención de Bolivia, cuando la operación debía ser sigilosa. La "deferente y amistosa acogida" del Presidente Alvear en la atención a las necesidades militares del Paraguay, permitiría a éste determinar el tipo y cantidad de armas que comprar. Aquella Comisión Técnica aconsejaría sobre los precios, sistemas bélicos y métodos más ventajosos para el país guaraní, el cual, através de un agente diplomático, firmaría el contrato de adquisición y realizaría el pago. De este modo, pensaba el Presidente paraguayo, su país estrechaba las relaciones con la Argentina, tornándola una garantía contra eventual agresión boliviana, antes que el Paraguay estuviese preparado para la lucha.[60]

La inercia del Brasil, en el Gobierno Arthur Bernardes para con el país guaraní, así como la decisión de Eligio Ayala de buscar apoyo militar argentino, impidieron al Paraguay reducir su dependencia de la Argentina. Aún así, los Gobiernos de Eligio Ayala y de José P. Guggiari dieron continuidad al espíritu de la política exterior implementada por Gondra y mantuvieron postura favorable a la aproximación con el Brasil, pero sin alcanzar el objetivo de establecer una relación de equilibrio del Paraguay con sus dos mayores vecinos. Tanto Ayala cuanto Guggiari respondieron favorablemente a las iniciativas concretas de aproximación promovidas por Itamaraty en el Gobierno de Washington Luís (1926-1930). La más significativa de éstas fué la de construir una conexión ferroviaria que se daría en las ciudades de Pedro Juan Caballero-Ponta Porã. Con todo, ese proyecto quedó imposibilitado por una conjunción de factores: la crisis financiera mundial de 1929, con sus reflejos sobre las finanzas del Brasil y Paraguay; la Revolución de 1930, que depuso a Washington Luis y llevó al poder a Getúlio Vargas, quien, en esa década, priorizó los asuntos internos y el propio agravamiento de la cuestión del Chaco, lo que llevó al Paraguay a profundizar la cooperación militar con la Argentina.

Notas

1 Mario Pimentel Brandão, Encargado de Negocios brasileño, para el Canciller Lauro Muller, Oficio Ostensivo, Asunción, 29/10/1915, Arquivo Histórico do Itamaraty (en adelante AHI), Missões Diplomáticas Brasileiras, Assunção, Oficios Enviados (en adelante MDBAOE), 201-3-5.

2 Severiano da Fonseca Hermes, Encargado de Negocios brasileño, para el Canciller Domício da Gama, Oficio nº 2, Asunción, 11/4/1919. MDBAOE, 201-3-10; Gama para Hermes, Oficio Reservado nº 3, Rio de Janeiro, 8/5/1919, Missões Diplomáticas Brasileiras, Assunção, Despachos (en adelante MDBAD), 202-1-4.

3 Rio Branco para Itiberê da Cunha, Ministro Residente brasileño en Asunción, Oficio Reservado nº 3, Rio de Janeiro, 19/12/1904, MDBAD, 202-1-1.

4 *Idem*.

5 MDBAD, Ofício Reservado nº 3, Rio de Janeiro, 1/2/1905.

6 Ministerio de las Relaciones Exteriores para Antonio Nascimento Feitosa, Ministro Residente brasileño en Asunción, Telegrama Codificado nº 29, Rio de Janeiro, 18/6/1920, Missões Diplomáticas Brasileiras, Assunção, Telegramas Recebidos (en adelante MDBATR), 202-2-1; "Notas Diplomáticas", *Jornal do Commercio,* Rio de Janeiro, 18/6/1920, p. 5, Biblioteca Nacional, Rio de Janeiro.Janeiro, Microfilm PR-SPR-1(421).

7 Feitosa para Canciller Azevedo Marques, Telegrama Codificado nº 73, Asunción, 21/8/1920, AHI, Missões Diplomáticas Brasileiras, Assunção, Telegramas Enviado (en adelante MDBATE), 202-1-13.

8 Laurentino Olascoaga, Ministro Residente, para el Canciller Horacio Puyrredón, Nota 111, Confidencial, Asunción, 31/5/1921. Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (en adelante AMREC), Legaciones Argentinas en América, Paraguay (en adelante LAAP), Caja 2013.

9 *Idem*.

10 Feitosa para Marques, Telegramas Codificados nº 22, 42 y 78, Asunción, 2, 4, 13.5 y 4/9/1920 y Telegrama Cifrado 15, 6/4/1921. AHI, MDBATE, 202-1-13; Ministerio de las Relaciones Exteriores para Feitosa, Telegramas Codificados nº 12, 20 y 41, Rio de Janeiro, 27/3, 19/4 y 27/8/1920 y Telegrama Cifrado nº 11, 11/4/1921, MDBATR, 202-2-1.

11 Feitosa para Marques, Telegrama Codificado nº 80, Asunción, 29/11/1921, MDBATE, 202-1-13.

12 *Idem*, Oficio Ostensivo nº 1, Asunción, 15/2/1921, MDBAOE, 201-3-10; Alves para Marques, Oficio Reservado nº 15, Asunción, 12/12/1921.

13 Alves para Marques, Oficio Reservado nº 36, Asunción, 8/5/1922.

14 *Idem*, Oficio 20, Asunción, 29/9/1921.

15 *Idem*, Oficio Reservado 11, Asunción, 11/11/1921.

16 *Idem*, Telegrama Codificado 65, Asunción, 31/10/1921. MDBATE, 202-1-13.

17 Ministerio de las Relaciones Exteriores para Alves, Telegrama Codificado sin nº, Rio de Janeiro, 8/11/1921, MDBATR, 202-2-1.

18 Alves para Marques, Telegrama Codificado nº 69, Asunción, 4/11/1921, MDBATE, 202-1-13.

19 *Idem*.

20 Alves para Canciller Félix Pacheco, Oficio Confidencial nº 15, Asunción, 31/12/1925. AHI, MDBAOE, 201-3-12; Thomás Nabuco de Gouvêa, Ministro Residente brasileño, para Canciller Octávio Mangabeira, Oficio nº 86, Asunción, 13/4/1927, AHI, MDBAOE, 201-3-13.

21 Ministerio de las Relaciones Exteriores para Alves, Telegrama Codificado nº 15, Rio de Janeiro, 4/1922, MDBATR, 202-2-1.

22 "República del Paraguay, Ministerio de Relaciones Exteriores, Sección Política y Diplomática", Asunción, 1/5/1922. Anexo al Oficio Ostensivo nº 35 de Alves para Marques, Asunción, 10/5/1922, MDBAOE, 201-3-10; Alves para Marques, Telegrama Codificado nº 37, Asunción, 2/5/1922, MDBATE, 202-1-13.

23 Ministerio de las Relaciones Exteriores para Alves, Telegrama Codificado nº 17, Rio de Janeiro, 9/5/1922, MDBATR, 202-2-1.

24 Alves para Marques, Telegrama Codificado nº 45, Asunción, 10/5/1922, MDBATE, 202-1-13.

25 Alves para Marques, Ofício Confidencial nº 1, Asunción, 5/1/1922, MDBAOE, 201-3-10.

26 Canciller Olyntho Magalhães para Itiberê da Cunha, Ministro brasilero en Asunción, Ofício Confidencial sin nº, Rio de Janeiro, abril de 1899 (no consta el día), MDBAD, 201-4-11; Rio Branco para Félix Bocayuva, Encargado de Negocios brasileño en Asunción, Oficio Reservado nº 3, Rio de Janeiro, 28/9/1907, MDBAD, 202-1-1.

27 Alves para Marques, Oficio Confidencial nº 1, Asunción, 5/1/1922, MDBAOE, 201-3-10.

28 Fialho para Canciller Félix Pacheco, Oficio Reservado nº 1, Asunción, 27/6/1923, MDBAOE, 201-3-12.

29 Alves para Marques, Oficio Ostensivo nº 39, Asunción, 23.5.1922. AHI, MDBAOE, 201-3-10.

30 AHI, MDBAOE, Oficio Ostensivo nº 43, Asunción, 14/6/1922.

31 Oficio Reservado nº 8, Asunción, 22/6/1922.

32 *Idem*.

33 *Idem*, Oficio Ostensivo nº 44, Asunción, 18/6/1922.

34 Olascoaga para Puyrredón, Nota nº 50, Confidencial, Asunción, 11/6/1922. AMREC, LAAP, Caja 2103.

35 Gondra para Yrigoyen, Telegrama, Asunción, 5/6/1922. AMREC, LAAP, Caja 2103, Legajo VI.

36 Yrigoyen para Gondra, Telegrama, Buenos Aires, 7/6/1922, AMREC, LAAP.

37 Fialho para Pacheco, Oficio Reservado nº 13, Asunción, 18.12.1922. AHI, MDBAOE, 201-3-11.

38 *Idem*, Oficio Ostensivo nº 4, Asunción, 12/1/1923, AMREC, LAAP.

39 Alves para Marques, Oficio Reservado nº 6, Asunción, 23/6/1922, AHI, MDBAOE, 201-3-10.

40 Olascoaga para Puyrredón, Telegramas Cifrados sin nº, Asunción, 5, 6 y 14/15 [sic!] de junio de 1922. AMREC, LAAP, Caja 2103, Legajo VI, Nota nº 78, Confidencial, Asunción, 19.7.1922, Nota nº 94, Confidencial, Asunción, 27/7/1922; Rogelio Urizar cita el número de 500 fusiles Mauser obtenidos en Corrientes por Adolfo Soler *in Los dramas de nuestra anarquía; análisis de la evolución política del Paraguay.* Rosário, Editorial Fundación Ross, 1989, t. II, p. 482.

41 Alves para Marques, Telegrama Codificado Confidencial nº 56, Asunción, 16.6.1922. AHI, MDBATE, 202-1-13.

42 *Idem*, Telegrama Codificado Confidencial nº 57, Asunción, 17.6.1922. ibidem.

43 Olascoaga para Puyrredon, Nota nº 104, Confidencial, Buenos Aires, 16/8/1922. AMREC, LAAP, Caja 2103, Legajo VI.

44 De la misma fuente veer Legajo X.

45 Olascoaga para Tomás A. Le Breton, Ministro interino de Relaciones Exteriores y Culto, Nota nº 179, Confidencial, Asunción, 30/10/1922, Legajo sin nº, Nota nº 193, Confidencial, Asunción, 9/11/1922, Legajo XVIII.

46 Fialho para Pacheco, Oficio Reservado nº 13, Asunción, 18/12/1922. AHI, MDBAOE, 201-3-11.

47 Fialho para Pacheco. Telegrama Codificado nº 4, Asunción, 1/2/1923. MDBTE, 202-1-14.

48 "Auspiciosa coincidencia, El verdadero concepto de nuestras relaciones con Brasil y Argentina", *ElDiario,* Asunción, 27/2/1923. Recorte anexo al Oficio Reservado nº 2, Fialho para Pacheco, Asunción, 3/3/1923. AHI, MDBAOE, 201-3-12.

49 Oficio Reservado citado en la nota anterior.

50 *Idem*.

51 Fialho para Pacheco, Telegrama Codificado nº 12, Asunción, 12/4/1923. AHI, MDBATE, 202-1-14.

52 *Idem*, Telegrama nº 27 (Codificado) y nº 32, Asunción, 25/6 y 4/10/1923.

53 Luis Castiñeiras, Encargado de Negocios argentino, para el Canciller Gallardo, Nota 187, Confidencial, Buenos Aires, 18/7/1923. AMREC, LAAP, Caja 2103, Legajo XIV.

54 "Informe sobre política internacional del Paraguay" del Capitán de Fragata Santiago A. Baibiene para el Ministro de la Marina de la Argentina, Asunción, 5/9/1923, Caja 2198, Expediente 14.

55 Alves para Pacheco, Oficio Reservado nº 1, Asunción, 23/2/1924. AHI, MDABOE, 201-3-12.

56 Alves para Pacheco, Oficio Ostensivo nº 43, Asunción, 16/8/1924. AHI, MDABOE, 201-3-12

[57] Ricardo Olivera para el Canciller Ernesto Bosch, Nota 101, "Muy Reservada", Asunción, 15/11/1930, AMREC, LAAP, Caja 2981, Expediente 18.

[58] Fialho para Pacheco, Oficio Reservado sin nº, Asunción, 21/8/1923, AHI, MDBAOE, 201-3-12.

[59] Eligio Ayala para Eusebio Ayala, Asunción, 17/8/1925. Fotocopia, Archivo Particular de Manuel Peña Villamil.

[60] Eligio Ayala para Eusebio Ayala, Asunción, 17/8/1925. Fotocopia, Archivo Particular de Manuel Peña Villamil.

Arquivos

Arquivo Histórico do Itamaraty (AHI)
Missões Diplomáticas Brasileiras, Assunção, Oficios Enviados (MDBAOE)
Missões Diplomáticas Brasileras, Assunção, Despachos (MDBAD)
Missões Diplomáticas Brasileiras, Assunção, Telegramas Recebidos (MDBATR)
Missões Diplomáticas Brasileiras, Assunção, Telegramas Enviados (MDBATE)
Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (AMREC)
Legaciones Argentinas en América – Paraguay (LAAP)

Referências bibliográficas

ABENTE, Diego (1989), "The Liberal Republic and the Failure of Democracy", *The Americas*, Washington, Fall, pp. 525-546.

ESTRADAS DE FERRO BRASIL-PARAGUAI; Estudos Preliminares (1923), *Relatório Apresentado ao Exmo. Snr. Dr. Francisco Sá, DD. Ministro da Viação pelo Engenheiro Carlos Euler, Engenheiro-Chefe da Comissão de Estudos da Estrada de Ferro Brasil-Paraguai – março 1923.* Rio de Janeiro, Typographia do *Jornal do Commercio*, pp. 9, 21-22, 24.

FLECHA, Víctor Jacinto (1995), "Años 20: Movimientos Socio-Políticos en el Paraguay y Proyección Posterior", *in Pasado y Presente de la Realidad Social Paraguaya*. Asunción, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, v. I, pp. 527-542.

GAZETILHA, "Decretos Assinados" y "Várias Notícias", *Jornal do Commercio,* Rio de Janeiro, 4 y 11/1/1922, pp. 3. Biblioteca Nacional, Rio de Janeiro, Microfilm PR-SPR-1(431).

MENSAJE al Congreso Nacional del Presidente Provisional de la República Eusebio Ayala, 1/4/1922 (1987), *in* Centurion, Armando (coord). *El Estado General de la Nación durante los gobiernos liberales.* Asunción, Archivo del Liberalismo, vol. 1, pp. 490, 501.

PEÑA VILLAMIL, Manuel (1994), "Las Relaciones Paraguayo-Argentinas durante el conflicto del Chaco, 1925-1935", *Historia Paraguaya; Anuario de la Academia Paraguaya de la Historia,* XXXIII, pp. 167-200.

SOLER, Adolfo (1989), *Los dramas de nuestra anarquía; análisis de la evolución política del Paraguay.* Rosário, Editorial Fundación Ross, t. II, p. 482.

VARIAS NOTICIAS (1923), *Jornal do Commercio,* Rio de Janeiro, 21/2/1923, pp. 4. Biblioteca Nacional, Rio de Janeiro, Microfilm PR-SPR-1(437).

WARREN, Harris Gaylord (1980), "The Paraguayan Revolution of 1904", *The Americas, Quarterly Review of Inter-American Cultural History*, Washington, vol. 36, nº 3, January, pp. 365-384.

Resumo

O artigo mostra que, após a guerra contra a Tríplice Aliança (1865-1870), o Paraguai tornou-se dependente econômica e politicamente da Argentina. A partir da documentação diplomática brasileira, argentina e do arquivo particular de Manuel Peña Villamil, é demonstrado que, entre 1920 e 1925, uma ação combinada entre os presidentes Epitácio Pessoa, do Brasil, e Manuel Gondra, do Paraguai, iniciou uma aproximação entre os dois países, como forma de reduzir aquela dependência paraguaia.

Abstract

The article shows that, after the war against the Triple Alliance (1865-1870), Paraguay became economically and politically dependent on Argentina. The Brazilian and Argentine diplomatic documentation, as well as the private archive of Manuel Peña Villamil, demonstrate that, between 1920 and 1925, a combined action between presidents Epitácio Pessoa, of Brazil, and Manuel Gondra, of Paraguay, initiated an approach between the two countries as a way of reducing that Paraguayan dependence.

Palavras-chave: politica exterior, Paraguay, Brasil, equilibrio, hegemonía
Keywords: foreign policy, Paraguay, Brazil, balance, hegemony

O INGLÊS, O PARENTESCO E O ELITISMO NA CASA DE RIO BRANCO

Cristina Patriota de Moura

Introdução

Em janeiro de 2005, as páginas dos principais jornais e revistas de circulação nacional estiveram repletas de editoriais, artigos de opinião e cartas que tinham como tema a retirada do caráter eliminatório da prova de língua inglesa do concurso de admissão à carreira de diplomata. Entre os críticos mais acirrados da medida estavam alguns embaixadores aposentados e muitos críticos do governo Lula. Entre os defensores da medida estavam partidários do PT, intelectuais, jornalistas e ex-ministros, assim como os representantes autorizados da Casa de Rio Branco. De fato, o assunto deu o que falar e, entre o que foi dito, é interessante notarmos algumas representações sobre a carreira de diplomata. Veremos que em grande parte dos casos, menos que avaliar a necessidade da prova de inglês ser eliminatória no concurso, o que apareceu como questão central foi o caráter "elitista" do Itamaraty, o tipo de elitismo praticado, sua legitimidade e, no limite, a honra do corpo diplomático e do Brasil na esfera pública internacional.

Partindo da tradição acadêmica da antropologia cultural e social, a proposta do presente artigo é pensar a questão de forma mais abrangente, sem necessariamente tomar partido na discussão travada na mídia. A análise do debate na imprensa em torno do elitismo na Casa de Rio Branco coloca em evidência uma série de representações compartilhadas amplamente na sociedade brasileira acerca da hereditariedade e relações de parentesco como determinantes do ingresso na carreira de diplomata. Estudos de cientistas sociais e dados fornecidos pelo próprio Ministério das Relações Exteriores (MRE) evidenciam que há décadas o recrutamento de novos diplomatas vem sendo feito através de concurso público e que tem havido crescente esforço para ampliar as bases de recrutamento para a carreira.

Não obstante, persistem as noções de que o Itamaraty é um grande "clã", formado por conjuntos de "linhagens de diplomatas" e que há favorecimento de filhos de diplomatas nos concursos de admissão. Mais que isso, os próprios membros da Casa se vêem constantemente impelidos a tomar medidas que evidenciem os esforços de erradicar o "problema das famílias de diplomatas". O argumento aqui apresentado vê na própria representação simbólica que mantém o espírito de corpo e o *ethos* compartilhado, a principal causa da ilusão de que a organização do Itamaraty está fundamentada nos laços biológicos entre membros da carreira de diplomata do serviço exterior brasileiro. Para tal, analiso a noção de Casa e como esta se relaciona com estratégias de manutenção de um patrimônio comum baseado em representações de parentesco, partindo de estudos da história e antropologia social, como os de Georges Duby, Claude Lévi-Strauss e Pierre Bourdieu.

I. A Casa de Rio Branco como unidade de parentesco

Desde o início da década de 90, a antropologia brasileira tem visto o surgimento de uma série de trabalhos que procura pensar instituições do Estado. Esses trabalhos têm enfatizado a dimensão simbólica de constituição dessas instituições, incluindo suas formas de estabelecimento de fronteiras, identidades específicas e relações de troca com outras instituições e a "população nacional" de forma mais ampla. Em contraste com trabalhos realizados no âmbito da sociologia, da ciência política ou mesmo da economia, os trabalhos antropológicos têm procurado pensar processos e configurações sociais a partir de perspectivas ao mesmo tempo microscópicas, como versa a tradição etnográfica, mas também através de um deslocamento do olhar para a identificação de formas de constituição de pessoas, relacionamentos, grupos, redes e universos simbólicos. Dessa maneira, alguns quadros conceituais e metodológicos desenvolvidos no âmbito do estudo de sociedades de pequena escala têm sido de grande utilidade.[1]

Quando elaborei minha dissertação de mestrado, em 1999, não havia trabalhos antropológicos sobre diplomatas. Minhas principais referências foram os trabalhos de um cientista político sobre o processo de burocratização do Itamaraty (Cheibub, 1984,1989,1994) e os trabalhos antropológicos sobre a carreira militar (Castro, 1990; Leirner, 1997). As carreiras militares, principalmente no que se refere aos oficiais, guardam diversas semelhanças estruturais com a carreira de diplomata, em termos da organização em classes hierárquicas, ordem de precedência e lista de antiguidade. Não obstante, se os trabalhos sobre o exército têm apontado para um tipo de ordem hierárquica com fortes dimensões individualistas, a diplomacia brasileira tem apresentado uma capacidade de inclusão simbólica de indivíduos recrutados nos mais diversos segmentos de nossa população nacional em uma ordem que mantém características não só aristocráticas em termos de uma etiqueta diplomática compartilhada internacionalmente (Góes Filho, 2003; Tomass, 2001), mas também de definição "familiar" dos indivíduos recrutados através de concurso público "democrático" e "impessoal".

Se o parentesco não explica a organização "racional" da instituição e a forma de recrutamento de seus membros, o simbolismo calcado em imagens que remetem à ordem doméstica e familiar é de extrema relevância para entender o senso de exclusividade compartilhado pelos diplomatas brasileiros. É através dessas imagens que se efetua a internalização do *ethos* diplomático no IRBr e também através dessas imagens compartilhadas que se mantém o *esprit de corps* da instituição. Como nos diz Herzfeld, "The familial and bodily symbols of nationalism are not simply metaphors. They are powerful emotive magnets"[2] (1992: 12).

É verdade que Weber utiliza critérios econômicos para diferenciar a organização racional do estado moderno da organização estamental. Porém, não elimina a possibilidade da existência de ambas as ordens ao mesmo tempo e, mais do que isso, está falando de "tipos ideais", que ele mesmo distingue metodologicamente de "indivíduos históricos" (Weber, 1992). Acredito, no entanto que, se o MRE se organiza de forma "racional" no que diz respeito ao recrutamento de seus membros e à relação dos funcionários com os meios materiais de existência da instituição, o mesmo não acontece no plano simbólico.

Quando pensamos em termos de Casa, família, patrono e corpo, temos que a coletividade dos diplomatas brasileiros se pensa através de metáforas biológicas (corpo), familiares (patrono e família) e domésticas (casa). Mais que isso, eles se distinguem de "outros" através de noções de honra e *status*, que se traduzem em um estilo de vida e visão de mundo, próprios aos estamentos caracterizados por Weber. Se os diplomatas estão "separados" dos meios materiais de sua organização, eles representam a própria instituição e suas instalações materiais como um "patrimônio". O que é separação no plano material passa a ser uma reapropriação no plano simbólico.

Todo o processo que se inicia com a criação do IRBr, em 1945, e culmina com a mudança do MRE para Brasília, em 1970 (quando é criado o Dia do Diplomata, na data de aniversário do Patrono), tem um simbolismo que, com raízes no parentesco, passa a designar a instituição. Esse mesmo processo pode ser tomado como um processo de burocratização e racionalização, já que a criação do Instituto representa um passo importante no que se refere à criação de critérios impessoais no funcionamento da instituição.

O corpo diplomático brasileiro é, portanto, uma coletividade que se define em termos profissionais, através da noção de carreira e categoria funcional. É também um grupo de status que se distingue por um *ethos* e visão de mundo compartilhados. Finalmente, a auto-representação desse grupo é feita através de imagens que remetem à linguagem de parentesco e o fechamento da instituição faz com que as próprias relações de "parentesco real" sejam englobadas pela Casa.

Ainda que de forma não-conclusiva, gostaria de pensar a noção de Casa à luz de autores como Elias (1986), Duby (1989), Lévi-Strauss (1986) e Bourdieu (1980). Todos apontam para a existência de Casas ou *Maisons*, seja na França medieval ou do antigo regime, entre os yurok da Califórnia ou entre os camponeses do Béarne. São contextos bastante diferentes, mas todos têm em comum a união entre "patrimônio" e "parentesco". Bourdieu chega a dizer que o que está em jogo nas estratégia matrimoniais do Béarne é mais a continuidade do patrimônio indivisível do que a continuidade da linhagem. Duby mostra como, entre os séculos X e XII há uma cristalização das linhagens aristocráticas no sul da França, justamente no momento que se fixam os grandes domínios feudais e que as linhagens se referem a ancestrais míticos que tomaram o nome do lugar onde a linhagem veio a se fixar. Elias nos mostra que os nobres da sociedade de corte eram antes representantes de suas casas do que membros de uma "família" nos moldes burgueses. Assim Lévi-Strauss define a noção de Casa:

> pessoa moral detentora de um domínio, que se perpetua pela transmissão do seu nome, de sua fortuna e de seus títulos em linha real ou fictícia, considerada legítima somente na condição de que essa possa se expressar na linguagem do parentesco ou da aliança e, na maioria dos casos, das duas em conjunto (Lévi-Strauss, 1986: 186).

Por mais que saibamos que, historicamente, o título de "diplomata" tenha sido uma prerrogativa de pessoas "bem nascidas" e que o Itamaraty é conhecido por ter abrigado descendentes de membros da corte imperial brasileira, também sabemos que o MRE vem passando, ao longo desse século, por um processo de burocratização e democratização no que diz respeito ao recrutamento de seus membros. A enorme

maioria dos jovens diplomatas atuais está longe de ser considerada "nobre" por qualquer critério de hereditariedade. Não obstante, vemos comentários como o de que o Itamaraty é o último refúgio da nobreza no Brasil.

O Barão do Rio Branco, patrono da diplomacia brasileira, funciona como recurso simbólico que une a Casa, a nação e a identidade diplomática. Em trabalhos anteriores abordei a relação entre essas três noções através do simbolismo em torno da imagem de Rio Branco (Moura, 1998: 2003). Gostaria de me concentrar aqui somente na figura do "patrono". Representando uma figura considerada fundadora da diplomacia brasileira e da Casa como patrono, invocam-se imagens emprestadas à idéia de família e grupo local para representar a instituição. Mais do que isso, invoca-se a mesma figura para representar a unidade da nação[3]. Como nos diz Herzfeld, "Patrilineal descent [...] readily serves as a metaphorical vehicle for the transformation of social groups into national entities" (Herzfeld, 1992: 29).

É interessante notar que Rio Branco não está só ligado à imagem da instituição como um todo. É ele que dá nome ao instituo responsável pela reprodução da instituição. Bourdieu é quem aponta para a convergência das diversas estratégias de reprodução social, ao nos dizer que as estratégias matrimoniais são "*indissociables des stratégies successorales, des stratégies de fecondité ou même des stratégies pédagogiques*" (Bourdieu, 1980: 270).

O termo Casa designa tanto a coletividade dos diplomatas quanto o seu patrimônio, material ou simbólico. O patrimônio material são as instalações do Ministério atual e passado, em Brasília e no Rio de Janeiro. É significativo que ambas tenham o mesmo nome: Palácio Itamaraty. Mais significativo ainda, no entanto, é que no ano do "deslocamento" da Secretaria de Estado para Brasília, o Palácio Itamaraty foi declarado, ao mesmo tempo, patrimônio da cidade do Rio de janeiro e da diplomacia, como consta no Decreto de 1970:

> Art. 1º O Palácio Itamaraty, com todas as suas dependências, patrimônio da diplomacia brasileira e da cidade do Rio de Janeiro, não poderá ser, em caso algum, utilizado por órgãos ou serviços não dependentes diretamente do MRE (Decreto n. 66.281, 17 de fevereiro de 1970).

Mas o patrimônio do "corpo" diplomático brasileiro (uma metáfora biológica) não se restringe às suas instalações materiais. Ele é, principalmente, um conjunto de atribuições que se acumulam em um capital simbólico, social e político, monopolizado pela Casa. Esse monopólio consiste, principalmente, do direito de ser o representante "legítimo" do estado brasileiro em suas interações com outros estados. Mas consiste também do próprio direito de seus membros de portarem documentos de identidade diferenciados do restante da população brasileira, do acesso a segredos de estado e do monopólio exclusivo de seus membros de utilizarem o título "diplomata".

Enquanto os grupos de parentesco designados como Casas são os detentores de um patrimônio privado, os diplomatas brasileiros são parte de uma burocracia de estado. É bem claro que, em termos materiais, eles não são os donos do MRE e, em termos profissionais, são funcionários do Estado brasileiro. Porém, cabe ressaltar que o processo de burocratização se dá ao mesmo tempo que os símbolos e rituais da Casa vão ganhando contornos mais definidos e formando uma "tradição". Não acredito que

os diplomatas estejam em vias de deixar de ser um grupo de status para se transformarem em funcionários "burocráticos": eles são ambos ao mesmo tempo. E aí está a importância do processo de socialização vivido no IRBr. É esse instituto e a experiência intensa vivida nos anos de formação que permitem a reprodução do *ethos* institucional, mesmo com todas as mudanças ocorridas ao longo dos anos.

Durante a pesquisa de campo realizada no IRBr (Moura, 2006) foi possível identificar algumas representações acerca do caráter aristocrático da diplomacia entre os alunos, neófitos da carreira de diplomata, ao falarem da forma como entraram em contato com a carreira. Vale notar que, nas duas turmas que acompanhei, que somavam um total de cinqüenta e quatro novos diplomatas, um era filho de diplomata e mais cinco tinham parentes diplomatas fora da família nuclear. A sessão abaixo é parte integrante de minha dissertação.

* * *

De 39 diplomatas que responderam o questionário, 21 disseram pensar em ser diplomatas desde a época em que cursavam primeiro ou segundo grau. Considerando que só poderiam prestar o concurso depois de terem concluído curso universitário, isso significa que essas pessoas estavam na situação de possíveis candidatos há, no mínimo, quatro anos. Alguns passaram mais de dez anos querendo ser diplomatas antes de terem condições de se inscreverem no concurso.

De onde vem essa vontade precoce de ser diplomata? Uma resposta possível seria que eles formulariam seu projeto profissional a partir da existência de diplomatas na família. Por isso resolvi perguntar, no questionário, se conheciam diplomatas antes de prestar o concurso. As respostas indicaram que mais de metade (20 pessoas) não conhecia nenhum diplomata antes de decidir prestar o concurso. Cinco pessoas indicam conhecimentos travados já na faculdade ou após formatura. Duas pessoas tinham "conhecidos distantes" e nada mais. Quanto ao restante das respostas, algumas foram dadas pelas mesmas pessoas. Por exemplo, uma mesma pessoa disse que tinha um primo e um avô diplomatas, assim como "conhecidos da família". Temos, portanto, que só um número muito pequeno de pessoas tinha contatos diretos com diplomatas antes de fazer o concurso e um número ainda menor conhecia algum diplomata antes de entrar para a faculdade. O fato de ter parentes ou conhecidos da família, por outro lado, não significa necessariamente que o candidato tinha contato direto com essas pessoas. Vejamos uma das respostas ao questionário:

> Minha família conheceu diplomatas, mas não me lembro de ter tido contato com essas pessoas. Mesmo o primo a que me referi acima era bem distante – só o conheci pessoalmente no dia em que fui lhe pedir as tais indicações.

Não obstante, os questionários também indicam que a maioria teve incentivos da família de origem (pais, irmãos, avós) para prestar o concurso. Nesse caso, o fato da família conhecer diplomatas certamente contribuiu para que a diplomacia fosse parte do *campo de possibilidades* (Velho, 1994) entrevisto pelos pais para a opção profissional dos filhos. Grande parte diz ter sido influenciada pela família de origem

na decisão de fazer o concurso. Apesar de haver um número considerável de pessoas (sete) que disseram não ter tido influência de ninguém, é patente que a "diplomacia" é uma "carreira" aprovada pela família (seja de origem ou procriação). Ser admitido na carreira é, na grande maioria das vezes, um motivo de "orgulho" familiar, segundo depoimento de diversos diplomatas. Vejamos alguns exemplos de incentivos familiares:

> Sempre ouvi, de familiares e amigos, que era um "diplomata nato". Mas não acredito que isso tenha me influenciado a fazer o concurso. Acho que optei pela carreira por uma questão de vocação, simplesmente" (questionário, turma 2).

> Na verdade eu pensava (em ser diplomata) porque algumas pessoas vieram para mim e falaram que elas achavam que eu tinha jeito. É, jeito para a diplomacia. Talvez porque eu gostava de línguas. Não, a grande justificativa era porque eu gostava de línguas. [...] Eu tinha um professor de inglês que foi a primeira pessoa que me falou. Depois eu tive uma professora no segundo grau que foi uma pessoa importante na minha vida, também falou. E aí meu pai achou a idéia boa, aí eu lembro que até ligou para o Itamaraty e tal, eles mandaram lá pra casa um prospecto. [...] Mas eu não sei por que eu achava que eu ia fazer, eu acho que a minha vida inteira tinha algumas coisas que eu sabia que eu ia fazer, que eu não sei por que, mas eu achava que ia ser diplomata" (entrevista, turma 1).

Não é raro ouvir diplomatas dizerem que ouviam dos pais ou professores que tinham "jeito pra diplomata". Em geral essa insinuação vem acompanhada de explicações tais como ser bom aluno na escola, ser "educado" e inteligente, gostar de aprender línguas. Ninguém diz ter ouvido essa insinuação como um insulto, muito pelo contrário: dizer a uma criança ou adolescente que ela tem "jeito para diplomata" é sempre (pelo menos nos depoimentos de diplomatas) um elogio. Isso se deve a um "fato social" bastante geral: o "diplomata" tem *status* privilegiado na sociedade brasileira.

Querer ser diplomata é, portanto, querer ter um emprego estável, que propicie oportunidades de viajar e muitas vezes desenvolver outras atividades paralelamente. Mas é também uma oportunidade de adquirir um novo *status*, de "estar próximo do poder", como me disse um diplomata. Significa ascender socialmente para muitos, manter uma situação social privilegiada para alguns. Diplomatas são citados em colunas sociais de jornais, revistas de circulação nacional como *Caras, Veja, Istoé,* novelas da Rede Globo e até em romances de Machado de Assis, como o *Memorial de Aires*. Eles em geral aparecem como pessoas "sofisticadas", membros de uma elite de difícil acesso. Mais do que isso, vários diplomatas aparecem entre as figuras de relevo nacional, como Ministros de Estado, porta-vozes da Presidência da República, escritores, músicos, poetas, enfim, são vistos como desde líderes políticos até "celebridades" (Mills, 1975).

Um diplomata recém-aprovado no concurso chegou a dizer que "o Itamaraty é o último refúgio da nobreza no Brasil". Não acredito que essa idéia signifique que se pense que os diplomatas fazem parte de uma nobreza hereditária, apesar de ser comum a idéia de que só aqueles nascidos em "famílias tradicionais" passam no concurso. Os diplomatas, no entanto, se apresentam muitas vezes de forma semelhante àquela identificada por Elias (1986) em *A Sociedade de Corte*, em relação à nobreza. O "Itamaraty" é, além disso, fruto de um processo histórico onde houve, de fato, uma

fase quando os diplomatas eram todos membros da corte do Imperador. Mais que isso, no entanto, os membros do corpo diplomático brasileiro conseguiram se estabelecer como um "estamento" que se caracteriza por uma *visão de mundo* e *estilo de vida* particulares, que compõem um *ethos* que guarda certas semelhanças com o *ethos* cortês. Leal (1995) identificou a existência de um *ethos* cortês entre um setor da "sociedade" carioca. Ele menciona a existência de membros de famílias que participavam desse *ethos* no Itamaraty. Acredito, no entanto, ser possível identificar um *ethos* próprio no Itamaraty, que não coincide com o *ethos* de corte identificado por Leal. Deixemos isso para mais adiante, mas tendo em mente que o adjetivo "nobre" ou "aristocrático" é utilizado por candidatos e seus familiares para designar o "diplomata".

Ademais, isso nem sempre é visto com bons olhos por aqueles que desejam ser diplomatas. Muitas das entrevistas realizadas atestam que pessoas queriam ser diplomatas porque queriam, principalmente, ter a oportunidade de "viajar com um bom emprego", e que a "formalidade" era vista como um "mal necessário".

> É, eu achava que ia ter que mudar muito meu jeito de ser. [...] que eu sempre andava com calça furada, só ia pra boteco, assim, barzinho, não tinha nenhum tipo de [...] nada que correspondesse ao estereótipo de diplomata, que eu achava que realmente devia ser.
>
> E como era esse estereótipo?
>
> Pessoas muito formais, muito fechadas, muito fleumáticas, muito educadas, finas e tal, muito cultas [...] mais ou menos isso. O que eu acho que todo mundo acha que é, né? E muito simpáticas, muito cordatas, afáveis, acho que é a imagem que todo mundo de fora tem, né? (entrevista, turma 1).

O fato é que a noção de que os diplomatas têm hábitos aristocráticos permeia as representações que os candidatos têm do Itamaraty. Mas há também outra idéia importantíssima: a de que os diplomatas são pessoas muito inteligentes e que só pessoas com inteligência muito acima da média conseguem passar no concurso. A idéia que os diplomatas formam uma elite, portanto, não passa necessariamente pela noção de *sangue* e hereditariedade, mas das capacidades intelectuais dos indivíduos que compõem o Corpo Diplomático. Temos, portanto, um *grupo de status* cujos membros são recrutados pelo mérito individual e não por pertencerem a *famílias de bem*. Não obstante, o *ethos* da instituição possui componentes aristocráticos, que podem ser identificados com outros *ethoses* de *grupos de status* baseados na hereditariedade. Não podemos esquecer, também, que o processo de burocratização e racionalização do Itamaraty é relativamente recente e que, até meados desse século, grande parte dos diplomatas era, de fato, recrutada entre famílias que pertenceram à corte imperial. A própria diplomacia se consolidou, nos Estados Nacionais europeus, como uma atividade exercida por nobres.

> As transformações ocorridas nas práticas de seleção e manutenção do pessoal diplomático exemplificam, também, tanto a racionalização quanto a burocratização da diplomacia. A evolução dessas práticas se processa em três fases. Na primeira (até séc. XV), a ausência de uma prática bem definida conduz, até mesmo, à utilização de estrangeiros no desempenho da função diplomática. Depois (séc XVI a XIX), há a quase exclusiva utilização da nobreza ou dos

"homens de boa família" nas representações diplomáticas. Finalmente (séc. XX), o Estado inicia uma política de formação e total manutenção de um quadro de funcionários especializados (Cheibub, 1987: 61).

2. Inglês, elitismo e hereditariedade

Já em outubro de 2004 começam a aparecer matérias esparsas a respeito de mudanças no edital do concurso para a carreira de diplomata, que se realiza todos os anos. O grande foco das matérias é a prova de inglês, não mais considerada eliminatória. Em 14 de janeiro de 2005, um artigo do ex-chanceler e diplomata de carreira aposentado Mário Gibson Barbosa, dá início a uma série de reportagens que terão seu clímax na reportagem de capa da revista *Veja*, estampada com uma orelha de burro.

> Diz-se agora, com evidente intenção de crítica, que o Itamaraty é "elitista". É preciso definir de que elitismo se está falando. Se por elitismo entende-se privilégios de berço ou de fortuna, tal crítica tem fundamento. Não é o caso, pois o acesso à carreira diplomática brasileira faz-se de forma impecavelmente democrática. Mas se o elitismo é de caráter cultural, aí a crítica é extremamente equivocada e grave, pois o diplomata tem de ser de alto nível cultural para servir adequadamente o seu país. [...]
>
> O Brasil ainda tem, infelizmente, um vasto número de analfabetos. Não me parece conveniente, contudo, abrir as portas da nossa carreira de diplomática ao analfabetismo. [...]
>
> Do lado oposto dessa tentativa de vulgarizar nossa carreira diplomática, vem-me à memória a *boutade* (ai, perdoem-me a expressão "elitista") de Joaquim Nabuco: "o verdadeiro diplomata é aquele que consegue dar uma impressão falsa de seu país no exterior". Coisa que ele e outros grandes diplomatas da nossa História souberam fazer com perfeição (Barbosa, 2005).

Ao longo de toda a discussão noticiada no início deste ano, tanto os que criticavam quanto os que defendiam as novas regras do concurso compartilhavam dois princípios básicos: 1) que o Itamaraty deveria ser uma instituição de elite e 2) que essa elite deveria ser formada com base no "mérito" e não no nascimento. Por um lado, os que criticavam a medida diziam que ela iria possibilitar o acesso à carreira de pessoas despreparadas, incompetentes, monoglotas ou mesmo analfabetas e inclusive que "a aposta na mediocridade dos quadros diplomáticos é uma aposta infeliz que nos tolherá em nossa capacidade de atuação externa e, com o tempo afastará o Itamaraty do núcleo decisório interno em favor de burocracias mais bem preparadas" (Flecha de Lima, 2005) colocando, portanto, em cheque, o prestígio da instituição como órgão que ocupa posição central na formulação de políticas do governo federal. Por outro lado, os que defendiam a medida faziam questão de frisar que o Itamaraty continuaria recrutando os candidatos mais bem preparados, que o "bom elitismo" continuaria existindo e que seriam abertas oportunidades para candidatos que, apesar da extrema competência nas outras disciplinas (português, direito, economia, relações internacionais, história, geografia, espanhol ou francês), talvez não tivessem tanta fluência na língua inglesa.

A questão da língua inglesa, ademais, foi relacionada às mais diversas medidas do governo Lula, como a proposta de reforma universitária e política de cotas, o projeto da Ancinav (Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual) e a cartilha "politicamente correta", todas elencadas na matéria de capa da revista *Veja* de 26 de janeiro. Como disse Nelson Motta, "era um convite irrecusável ao deboche, às acusações de xenofobia e antiamericanismo delirantes do PT e do governo Lula" (Motta, 2005). Não está no âmbito desse artigo discutir o obscurantismo (ou não) das medidas do governo Lula e os interesses defendidos por setores da grande mídia nacional, apesar de ser possível também utilizar esse mesmo material para pensar tais questões. Também não pretendo, aqui, dar um veredicto sobre os efeitos das mudanças no concurso para a competência técnica dos diplomatas brasileiros. Tal avaliação dependeria de uma pesquisa que acompanhasse os candidatos aprovados no concurso de 2005 e os comparasse a turmas anteriores do programa de formação e aperfeiçoamento (PROFA-1), o curso oferecido pelo IRBr. Vale ressaltar, ainda assim, que as acusações de que os novos diplomatas seriam monoglotas, medíocres e possivelmente até analfabetos, não levaram em conta, em nenhum momento, o fato de que a retirada do caráter eliminatório da prova de língua inglesa veio acompanhada da inclusão de outros dois idiomas no concurso: o francês, que havia sido eliminado do concurso desde 1996 (sob protestos de outra ordem, no governo Fernando Henrique Cardoso) e o espanhol que, pela primeira vez, aparece entre as provas classificatórias do concurso de admissão à carreira de diplomata.

Se diversas questões mais técnicas com relação ao concurso e à formação dos diplomatas brasileiros sequer são tratadas no debate em questão, é interessante, no entanto, notar como aparecem, nos mais diversos artigos, termos que remetem a noções de parentesco para designar membros do corpo diplomático brasileiro. Cito abaixo alguns exemplos:

> Perplexos com a mudança, **embaixadores de boa linhagem** vão arquitetando a contra-ofensiva. Pretendem sugerir ao presidente a inclusão do exame de sanidade mental nos critérios que orientam a escolha do chanceler (*Jornal do Brasil*, 2004).
>
> O ministro Neiva Tavares lembra que, **nos anos 30, criticava-se o fato de que as provas favoreciam o ingresso na carreira de filhos de diplomatas**, por eliminarem candidatos que podiam ter altas qualificações em outras áreas de conhecimento mas que eram, muitas vezes, incapazes de superar a nota de corte nas línguas estrangeiras (Carneiro, 2005).
>
> A discussão sobre democratizar o acesso à carreira diplomática é válida, relevante, até porque os resultados das **provas do Rio Branco parecem obedecer 'cotas'. A primeira é para filhos, netos e aparentados de diplomatas, especialmente de embaixadores** [...] Sempre há vagas para os mais brilhantes. Os que são "tão brilhantes quanto", mas sem sobrenome, sobram. [...] A idéia de "deselitizar" é simpática, mas será que quem sonha em ser diplomata pode ser um ás nas outras matérias e medíocre em inglês? (Cantanhêde, 2005)
>
> Essa decisão do Ministério das Relações Exteriores traz um gesto raro na administração pública brasileira: o de abrir mão de um **privilégio concedido aos dependentes de seus servidores**. Ao considerar o inglês como disciplina obrigatória, o processo de seleção terminava beneficiando jovens que tiveram a chance de viverem no exterior quando crianças, como ocorre com os **filhos de diplomatas** (Buarque, 2005).

> O resultado do atual sistema seletivo salta aos olhos quando se consulta **a lista de sobrenomes** dos atuais diplomatas e a compara com as listas das gerações precedentes. Mais do que em qualquer outra carreira profissional, ocorrem indiretamente **sucessões hereditárias**, em muitos casos desde o século 19. **A tradição da carreira diplomática não lhe subtrai o caráter de função de Estado, cujo exame, para aferir a capacidade dos candidatos, subordina-se rigorosamente à transparência, à legalidade e à impessoalidade**. A mudança introduzida não objetiva desconsiderar uma aptidão, como erroneamente apontou a mídia. Busca tão somente não a supervalorizar a ponto de provocar uma distorção no certame. O sistema atual exerce uma discriminação entre os candidatos, configurando uma situação incompatível com o Estado de Direito, com a organização da República e com os direitos fundamentais da cidadania brasileira (Seitenfus, 2005).

> Certamente, a **natureza endogâmica** do Itamaraty (burocracia em que se reserva a constituição de verdadeiros **"clãs" parentais**, ao longo de sua história) será mitigada. O concurso não deixará de ser elitista – se compreendermos, por elite, "o que há de melhor em uma sociedade ou em um grupo" (Dicionário Aurélio). Em estrita conformidade com o princípio liberal da meritocracia, apenas os mais aptos, e devidamente merecedores, serão selecionados" (Lopes, 22/02/2005)

Termos como clã, parentela, endogamia e linhagem de fato fazem parte de um modelo "*as if*" (Leach, 1954) através do qual os diplomatas brasileiros vêm construindo sua auto-imagem e sendo percebidos por sujeitos externos à Casa de Rio Branco. Esses termos que, utilizados metaforicamente, funcionam como poderosos recursos simbólicos para manter o "espírito de corpo" dos funcionários da carreira de diplomata do serviço exterior brasileiro, são os mesmos que, tomados no sentido biológico, fazem com que a mesma instituição "cujo exame, para aferir a capacidade dos candidatos, subordina-se rigorosamente à transparência, à legalidade e à impessoalidade" (Flecha de Lima, 2005) seja louvada por sua intenção de "abrir mão de um privilégio concedido aos dependentes de seus servidores" (Buarque, 2005). Ou seja, supõe-se que esse privilégio de fato exista e que as mudanças no exame de seleção contribuam para eliminá-lo. Nesse ponto, é interessante lembrar da "descoberta" de Schneider (1968) acerca do parentesco nos Estados Unidos de que é a biologia que funciona como metáfora para laços de ordem moral e não vice-versa.

Mesmo levando em consideração a "ilusão biológica" do parentesco ocidental, moderno, burguês, que tem a família nuclear como modelo de onde as outras formas derivam, é possível identificar, no âmbito do corpo diplomático brasileiro, duas ordens de parentesco que, por falta de terminologia mais apropriada, chamaremos de "parentesco real" e "parentesco simbólico". A primeira estaria ligada à esfera doméstica, da vida privada, e a segunda seria uma forma de constituir uma esfera "privada" no âmbito de uma instituição "pública" a partir da hierarquia, em operação semelhante àquela identificada por Leirner em relação ao exército. Quando se fala das "cotas" para filhos e parentes de diplomatas e das "sucessões hereditárias" é do "parentesco real" que se está falando, parentesco este que, como critério de recrutamento, é considerado "incompatível com o estado de direito".

3. A simetria internacional e o elitismo nacional

Os trabalhos de Tomass (2001) e Góes Filho (2003) abordam a diplomacia do ponto de vista das relações entre estados nacionais. Essa dimensão, aliás, é a que define a própria existência da atividade diplomática e, no limite, dos Estados enquanto coletividades constituídas historicamente como unidades políticas legítimas. Os dois trabalhos apontam para a importância do princípio de igualdade entre as nações no âmbito do direito internacional e das práticas institucionais, seja de instâncias multilaterais como a Organização das Nações Unidas (ONU) ou do conjunto de relações bilaterais mantidos pelo governo de um país e os representantes diplomáticos nele credenciados. Tomass aborda as regras cerimoniais e a ordem de precedência:

> Nesse sentido, é de suma importância que as diferenças entre os Estados, dadas pelas assimetrias de poder, não sejam explicitamente compreendidas como desigualdade de condições. Por isso, a observância de tais princípios nas relações diplomáticas é imprescindível para que sejam assegurados espaços propícios que garantam às negociações internacionais condições as mais favoráveis. Isto nos leva a pensar a etiqueta diplomática como basicamente um conjunto de regras de interação social que materializa simbolicamente as condições de igualdade comum a todos os Estados-Nação. A importância de ela ser tão privilegiada nas relações diplomáticas reside na necessidade de a todo momento ser necessário trazer à forma aquilo que não pode falhar na substância: o diplomata atua o tempo todo em nome do Estado (igualitário) que representa (Tomass, 2001: 75).

Góes Filho, ao descrever a "esfera pública internacional" em sua atualização na Assembléia-Geral da ONU, também aponta para a importância da teatralização da igualdade em um mundo de tensões e disputas:

> Da mesma forma que o Negara, descrito por Geertz, os rituais da Assembléia-Geral buscam revelar uma dimensão expressiva de um mundo no qual o alto grau de cerimonialismo e a etiqueta são fundamentais e mesmo constitutivos da ação política. Entretanto, diversamente da sociedade balinesa, a desigualdade e a hierarquia do centro são substituídas pela igualdade e pela simetria e o orgulho do status pela consagração de cada nação como uma totalidade singular e única
>
> A par da dimensão de teatralidade nos grandes rituais da ONU, particularmente nas sessões da Assembléia-Geral e nas Grandes Conferências, busca-se, de um lado, encenar essa ordem idealizada e, de outro, reafirmar as diferenças e singularidades. Na medida em que as nações ali se representam como sendo equivalentes, para que suas vozes sejam ouvidas é fundamental que assumam alguma visibilidade. O centro, nesse caso, não é dado, mas objeto de disputas (Góes Filho, 2003:214)

De fato, o princípio da simetria entre os Estados, mantido de forma ritual, é um ideal que informa as relações internacionais não-violentas. O domínio da etiqueta de cerimonial e da "linguagem diplomática" em seus diversos sentidos (Moura, 2006; Góes, 2003) são o que garantem a manutenção dessa frágil simetria formal, que está sempre sendo contestada pelas práticas cotidianas dos agentes no mundo atual, que não se restringem a Estados.

O que as discussões acerca dos critérios de recrutamento de diplomatas no Brasil revelam é que, se os nossos diplomatas têm sido competentemente preparados para exercer as atividades que permitem a manutenção da ilusão da simetria no que se refere à atuação do Brasil em órgãos internacionais, por exemplo, há também uma noção compartilhada de que isso só tem sido possível pelo fato do Itamaraty ter sempre recrutado a "nata" de nossa população.

Não acredito que as alterações feitas no exame de admissão à carreira de diplomata tenham grandes efeitos no que diz respeito às bases de recrutamento da Casa de Rio Branco. Ademais, mesmo que as "bases" sejam alteradas, o IRBr tem se constituído como um órgão de extrema eficácia no sentido de inculcar um *habitus* diplomático em indivíduos provenientes de uma multiplicidade de origens regionais, familiares e mesmo econômicas.

Por outro lado sabemos, com Bourdieu (1984, 1996), que grupos de elite sempre traçam estratégias de reprodução que passam por sistemas educacionais e marcas de distinção muito mais sutis do que a competência específica em um exame de língua inglesa. O teste de pré-seleção, este sim eliminatório, continua sendo uma medida de capital cultural que poucos indivíduos que tenham freqüentado escolas públicas e faculdades particulares, por exemplo, conseguirão adquirir. Permanecem ainda, mais que favorecimentos a filhos e parentes de diplomatas, importantes questões de gênero a serem trabalhadas. Mesmo assim, apesar das mulheres ainda constituírem uma preocupante minoria entre os aprovados no concurso, já existem hoje seis embaixadoras de carreira e tem havido esforços para incluir mulheres nas listas de promoções que tanto afligem diplomatas de todas as idades (Balbino, 2005).

O MRE tem tomado medidas visando recrutar membros de segmentos menos favorecidos da população, como atestam programas de bolsas para alunos negros que desejam se preparar para o concurso. Não obstante, persiste a preocupação em manter a posição de prestígio e centralidade da Casa de Rio Branco como instância não só responsável pela formulação de nossa política externa, mas também depositária da honra nacional. O que as exaltadas reações de "embaixadores de boa linhagem" demonstram, muito mais do que uma questão de habilidade específica dos novos diplomatas, é o medo de que a Casa de Rio Branco se torne apenas mais uma instituição burocrática.

Conclusão

Estudos realizados a respeito das bases de recrutamento do IRBr (Moura, 2006; Cheibub, 1985; Silva, 2005) demonstram que se, por um lado, os novos diplomatas brasileiros têm vindo de origens de classe e região cada vez mais heterogêneas, persistem as noções – inclusive entre possíveis candidatos à carreira – de que o Itamaraty privilegia filhos e parentes de diplomatas.

O argumento deste artigo é que a persistência de tais noções está relacionada às formas simbólicas empregadas no sentido de manter um senso de tradição e espírito de corpo entre os integrantes do MRE. A metáfora veiculada na designação da instituição como Casa de Rio Branco e as narrativas que mitificam o patrono da

diplomacia contribuem para a manutenção de um *ethos* aristocrático ao mesmo tempo que alimentam a imagem de que o Itamaraty se assemelha a um grupo de descendência com tendências patrilineares.

Tais recursos simbólicos têm sido eficazes no sentido de apresentar à sociedade brasileira e internacional um corpo diplomático hábil e coeso, com fortes vínculos entre seus membros. O que tem escapado àqueles que discorrem sobre o elitismo do Itamaraty, no entanto, é que grande parte desses vínculos, espírito de corpo e mesmo alianças matrimoniais são criados após o ingresso na carreira de diplomata e não em decorrência do fato de haver sangue do Barão do Rio Branco entre os candidatos aprovados nos concursos de admissão à carreira. Resta saber se tais recursos simbólicos e suas possíveis interpretações são de fato compatíveis com a imagem de instituição democrática e representativa da população nacional que o MRE também deseja veicular.

Notas

1 Alguns exemplos são Abreu (2000), Castro (1990), Leirner (1997), Teixeira (1999), Bevilacqua (1995) e Kuschnir (1998).

2 Os símbolos corpóreos e familiares do nacionalismo não são simplesmente metáforas. Eles são imãs emocionais poderosos.

3 O Barão do Rio Branco é tido, entre os diplomatas, como aquele que, negociando as últimas fronteiras brasileiras, "desenhou o mapa da nação" (ver Lins, 1996; Oliveira Castro, 1983; Moura, 1998)

Referências bibliográficas

LIVROS

ABREU, Luiz Eduardo de L. (2000), "Os Labirintos do Minotauro. Política, Troca e Linguagem". Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Antropologia, Universidade de Brasília.

BALBINO, Viviane Rios (2005), "Diplomata. Substantivo Comum de Dois Gêneros. Um Retrato da Presença Feminina no Itamaraty no Início do Século XXI". Dissertação de Mestrado. Mestrado em Diplomacia do Instituto Rio Branco. Brasília, Ministério das Relações Exteriores.

BATH, Sérgio F. G. (2005), "Instituto Rio Branco: um Sexagenário Sempre Jovem", *Boletim da Associação dos Diplomatas Brasileiros*, ano XII, n° 49 Abr./Mai./Jun. 2005, pp. 16-18.

BEVILAQUA, Cimea; LEIRNER, Piero de Camargo (2000), "Notas Sobre a Análise Antropológica de Setores do Estado Brasileiro", *Revista de Antropología*, vol.43, n 2, São Paulo.

BOURDIEU, Pierre (1980), "La Terre et les Stratégies Matrimoniales" *in* Bordieu, Pierre. *Le Sens Pratique*. Paris, Les Éditions de Munuit.

______. (1984), *Distinction. A Social Critique of the Judgement of Taste.* Cambridge, Harvard University Press.

______. (1996), "Os Ritos de Instituição" *in A Economia das Trocas Lingüísticas.* São Paulo: Edusp.

CASTRO, Celso (1990), *O Espírito Militar: Um Estudo de Antropologia Social na Academia Militar das Agulhas Negras*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.

CHEIBUB, Zairo Borges (1984), "Diplomacia, Diplomatas e Política Externa: aspectos do processo de institucionalização do Itamaraty". Dissertação de Mestrado, IUPERJ, Rio de Janeiro.

______. (1989), "A Carreira Diplomática no Brasil: o processo de burocratização do Itamaraty", *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, vol. 23, n° 2, pp. 97-128, Abril 1989.

______.(1994), "A Formação do Diplomata e o Processo de Institucionalização do Itamaraty: Uma Perspectiva histórica e Organizacional", *Leituras Especiais*, n° 25, 1°/94, IRBr, Brasília.
DUBY, Georges (1989), *A Sociedade Cavaleiresca.* São Paulo, Martins Fontes.
DUMONT, Louis (1975) *Introduction à Deux Théories D'Anthropologie Sociale.* Paris, Mouton.
______. (1985), *O Individualismo*. Rio de Janeiro, Rocco.
______. (1992), *Homo Hierarchicus*. São Paulo, Edusp.
ELIAS, Norbert (1986) *A Sociedade de Corte.* Lisboa, Editorial Estampa.
______. (1997), *Os Alemães. A luta pelo poder e a evolução do habitus nos séculos XIX e XX.*
FAORO, Raymundo (1957), *Os Donos do Poder*. Formação do Patronato Político Brasileiro. São Paulo, Editora Globo.
GEERTZ, Clifford (1980), *Negara: the Theatre State in Ninteenth-Centuury Bali.* Princeton: Princeton University Press.
GÓES FILHO, Paulo de (2003), *O Clube das Nações. A missão do Brasil na ONU e o mundo da diplomacia parlamentar.*Rio de Janeiro, Relume Dumará/NUAP.
HERZFELD, Michael (1992), *The Social Production of Indifference. Exploring the Symbolic Roots of Western Bureaucracy*. Chicago, The University of Chicago Press.
______. (1997), *Cultural Intimacy. Social Poetics in the Nation State.* New York, Routledge.
HOBSBAWM, Eric; Terence Ranger, (1992), *The Invention of Tradition*. Cambridge, Cambridge University Press.
KUSCHNIR, Karina (1998), *Política e Sociabilidade. Um estudo de Antropologia Social.* Tese de doutoraro. Rio de Janeiro: Museu Nacional/UFRJ.
LEACH, Edmund (1954), *Political Systems of Highland Burma.*
LEAL, Carlos Eduardo de C. (1995), "O Banquete de Trimalcião: Ethos de Corte em um Setor da Elite Brasileira". Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do Museu Nacional/ UFRJ, Rio de Janeiro.
LEIRNER, Piero de Camargo (1997), *Meia-volta, Volver: Um estudo Antropológico sobre a Hierarquia Militar.* Rio de Janeiro, FGV/Fapesp.
LÉVI-STRAUSS, Claude (1967), *As Estruturas Elementares do Parentesco*. Petrópolis, Vozes.
______. (1989), "A Noção de Casa", *in* Lévi-Strauss *Minhas Palavras.* São Paulo, Brasiliense.
MOURA, Cristina Patriota de (1998), "A Nação pela Diplomacia". Paper apresentado na XXI Reunião Brasileira de Antropologia, GT Antropologia dos Estados Nacionais. mimeo.
______. (2003), *Rio Branco. A Monarquia e a República.* Rio de Janeiro, Editora FGV.
______. (2006), *O Instituto Rio Branco e a Diplomacia Brasileira.* Rio de Janeiro: Editora FGV (no prelo).
OLIVEIRA CASTRO, Flávio (1983), *História da Organização do MRE*. Coleção Temas Brasileiros. Brasília, Editora Universidade de Brasília.
SCHNEIDER, David (1968), *American Kinship. A cultural Account.* New Jersey, Prentice-Hall.
SILVA, Cláudia Angélica V. (2005), "O Vestibular para Embaixador e os Quartos-Secretários. Estudo sobre o Concurso de Admissão à Carreira Diplomática". Dissertação de Mestrado, Mestrado em Diplomacia, Instituto Rio Branco, Ministério das Relações Exteriores, Brasília.
SOUZA LIMA, Antonio Carlos de (2002), *Gestar e Gerir. Estudos para uma antropologia da administração pública no Brasil.* Rio de Janeiro, Relume Dumará/Nuap.
TOMASS, Lea Maria (2001), "Diferença e Igualdade entre os Estados. Uma Etnografia da Precedência nas Relações Diplomáticas". Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Antropologia, Universidade de Brasília.
VELHO, Gilberto (1994), *Projeto e Metamorfose*. Rio de Janeiro, Zahar.
WEBER, Max (1992), "A Objetividade do Conhecimento na Ciência Social e na Ciência Política", *Metodologia das Ciências Sociais*. Parte I. Campinas, Editora da Unicamp.

Artigos de Jornais e Revistas

BARBOSA, Mário Gibson (2005), "Portas Abertas para o Analfabetismo", *Jornal do Brasil,* 14 de janeiro.
BUARQUE, Cristóvam (2005), "O bom elitismo", *Jornal de Brasília*, Opinião, 28 de janeiro.
CARNEIRO, Luiz Orlando (2005), "Itamaraty Rebate Críticas sobre Prova de Inglês", *Jornal do Brasil*, 15 de janeiro.
CANTANHÊDE, Eliane (2005), "Só pra Inglês Ver", *Folha de São Paulo,* 16 de janeiro.
FLECHA DE LIMA, Paulo Tarso (2005), "Itamaraty" in *Folha de São Paulo,* Painel do Leitor, 22 de janeiro.
JORNAL DO BRASIL (2004), "Contra Ofensiva", *Jornal do Brasil,* Opinião, 7 de novembro.
LOPES, Dawisson Belém (2005), "O Novo *Homo Diplomaticus"*, *Observatório da Imprensa.*22 de fevereiro.
MOTTA, Nelson (2005), "Muito Barulho por Nada", *Folha de São Paulo*, Opinião, 4 de fevereiro.
SEITENFUS, Ricardo (2005), "Para inglês ver" in *Folha de São Paulo*, 9 de fevereiro.
WEINBERG, Mônica; MARTINS Sérgio; CARNEIRO Marcelo; CABRAL, Otávio (2005), "O Grande Salto para Trás", *Veja,* edição 1889, 26 de janeiro.

Resumo

O presente artigo analisa as formas simbólicas incorporadas pela coletividade dos diplomatas brasileiros, principalmente no tocante à noção de Casa. O argumento principal é que a metáfora implícita na designação da Casa de Rio Branco faz alusão a referências ligadas a noções de parentesco e hereditariedade. Por um lado, essas metáforas têm forte eficácia simbólica no que tange à manutenção de um espírito de corpo e um *ethos* compartilhado em meio à crescente heterogeneidade de origem dos neófitos da carreira de diplomata. Não obstante, também são esses recursos simbólicos que contribuem para a continuidade de acusações e defesas de elitismo com alusões a supostos favorecimentos de parentes de diplomatas no tocante à entrada na carreira. Tal questão é evidenciada ao longo da discussão na imprensa nacional a respeito da retirada do caráter eliminatório do exame de língua inglesa do Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata, no ano de 2005.

Abstract

The present article analyzes the symbolic forms incorporated by the collective of Brazilian diplomats, especially regarding the notion of House. The main argument is that the metaphor implicit in the designation of the House of Rio Branco alludes to references linked to notions of kinship and heredity. On the one hand, these metaphors have strong symbolic efficacy with regard to the maintenance of an *esprit de corps* and a shared ethos in the midst of the growing heterogeneity in the origin of new diplomats. Nevertheless, these symbolic resources also contribute to the continuity of accusations and defenses against claims of elitism, with allusions to supposed favoring of relatives of diplomats in entering the career. This issue is evidenced throughout the discussion in the national press regarding the fact that the English language exam no longer eliminates candidates from the process of admission to the diplomatic career, in 2005.

Palavras-chave: Instituto Rio Branco, parentesco, diplomacia, exame de língua inglesa, Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata
Key words: Rio Branco Institute, kinship, diplomacy, English language exam, Admission Exams to the Diplomatic Career

DEZ ANOS DA CPLP: AS PERSPECTIVAS DE INTEGRAÇÃO DO MUNDO DE LÍNGUA PORTUGUESA

Adriano de Freixo

Introdução

Em julho de 1996, os Chefes de Estado e de Governo dos sete países que então adotavam o português como idioma oficial, reunidos na cidade de Lisboa, criaram oficialmente a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), aprovando a Declaração Constitutiva e os Estatutos da nova organização. Esta Comunidade formada, inicialmente, por Portugal, Brasil e pelos cinco Estados Africanos de Língua Portuguesa (Angola, Moçambique, Guiné-Bissau, Cabo-Verde e São Tomé e Príncipe)[1] tem, nos termos de seus estatutos, o papel de ser "o foro multilateral privilegiado para o aprofundamento da amizade mútua, da concertação político-diplomática e da cooperação entre seus membros", tendo dentre os seus objetivos centrais a busca da articulação entre seus Estados-membros nas relações internacionais e a materialização de projetos de promoção e difusão da Língua Portuguesa no mundo (CPLP. *Estatutos*).

A idéia da criação de uma "Comunidade Lusófona" (ou "Comunidade Lusíada") remonta, pelo menos aos anos 50 do século XX, aparecendo – com maior ou menor intensidade – nas obras de intelectuais brasileiros e portugueses de diversos matizes ideológicos como Gilberto Freyre, Joaquim Barradas de Carvalho, Adriano Moreira, Agostinho da Silva e Darcy Ribeiro.[2] Ao longo das últimas cinco décadas, tal Comunidade tornou-se um tema recorrente no discurso de políticos e intelectuais brasileiros e, principalmente, portugueses, reaparecendo constantemente em diferentes conjunturas. No entanto, a discussão sobre a sua constituição só ganha força, de fato, na década de 1980, quando em Portugal começa a se ensaiar um "retorno ao Atlântico", depois de uma década em que a integração à Europa foi a preocupação central.

Assim, os primeiros passos para a criação da CPLP foram dados em novembro de 1989 durante a primeira reunião dos Chefes de Estado e de Governo dos países de língua portuguesa, ocorrida em São Luís do Maranhão, que, do ponto de vista das realizações concretas, definiu a criação do Instituto Internacional da Língua Portuguesa (IILP), destinado a promover a Língua Portuguesa no mundo, e que funcionou como uma espécie de embrião da futura CPLP.[3] Já na década de 1990, uma figura que começa a ganhar destaque neste processo é a de José Aparecido de Oliveira, nomeado em 1993, pelo então Presidente Itamar Franco, como embaixador do Brasil, em Lisboa. Antigo entusiasta da idéia da "Comunidade Lusófona", José Aparecido possuía um excelente trânsito junto a amplos setores das intelectualidades brasileira e portuguesa das mais variadas tendências políticas e ideológicas e via nesse cargo uma oportunidade

ímpar para tentar levar avante o projeto de construção do que viria a ser a CPLP. Por outro lado, em Portugal, as condições políticas internas e externas tinham criado condições favoráveis para que a idéia da Comunidade aglutinasse o apoio de amplos setores da sociedade portuguesa e, estrategicamente para estes setores, o fato de o embaixador brasileiro levantar esta bandeira entusiasticamente, por si só, já dava mais legitimidade para a consecução deste projeto, até então essencialmente português[4]. Desta forma, o Embaixador José Aparecido assume o papel de principal articulador da CPLP, iniciando uma série de viagens aos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) em busca de adesões para o projeto de constituição desse espaço comunitário.

É interessante notar que a maior parte dos analistas considera que, no âmbito da política externa brasileira, este empenho pela criação da CPLP teria sido muito mais uma iniciativa isolada do Embaixador brasileiro em Portugal do que uma ação efetiva do Estado brasileiro[5], uma vez que, desde o início da década de 1990, as opções preferenciais da política externa do país vinham sendo a aproximação ao chamado "Primeiro Mundo" e os esforços pela integração latino-americana, através da criação do Mercado Comum do Sul (Mersocul). Esta tendência fez com que a "dimensão atlântica" da nossa política externa fosse tendo um papel cada vez mais reduzido nas preocupações do Itamaraty – ao contrário das décadas de 1960 e 1970, no período situado entre a "Política Externa Independente", de Jânio Quadros e o "Pragmatismo Responsável", do governo Geisel – e que os países africanos (incluindo as ex-colônias portuguesas) passassem a ser vistos como preocupações absolutamente secundárias, com exceção de algumas parcerias seletivas, feitas por critérios essencialmente econômicos, como a África do Sul, a Nigéria e, em menor intensidade, Angola. Portanto, nessa perspectiva, a constituição da CPLP, com certeza, não aparecia entre as grandes prioridades do Itamaraty.

A partir dos esforços de José Aparecido, ocorre em Brasília, no mês de fevereiro de 1994, a Primeira Reunião dos Ministros das Relações Exteriores e dos Negócios Estrangeiros dos Países de Língua Portuguesa, a qual propõe a realização de uma Cimeira dos Chefes de Estado e de Governo de seus países visando à constituição da Comunidade. Depois de sucessivos adiamentos, a referida Cimeira acaba ocorrendo entre os dias 16 e 17 de julho de 1996, em Lisboa. Nesse encontro, a CPLP é oficialmente criada e os seus documentos-fundadores – a Declaração Constitutiva da Comunidade e os seus Estatutos –, que já haviam sido previamente acordados em reuniões preliminares ocorridas entre representantes dos sete países nos dois anos anteriores, são aprovados. Além disto, ao final do Encontro, é divulgada uma comunicação conjunta que expõe de forma sucinta aqueles que seriam os objetivos e os ideais norteadores da CPLP e que, em vários trechos, apresenta de forma clara aquilo que podemos chamar de "discurso da lusofonia":

> Os Chefes de Estado e de Governo reafirmaram a sua determinação e empenho em que a Comunidade, que tem na Língua Portuguesa um patrimônio histórico comum, seja dotada de mecanismos e instrumentos que, reforçando os vínculos seculares que os unem, valorize também a sua ação externa ao serviço dos valores da Paz, da Democracia, do Estado de Direito, dos Direitos Humanos, do Desenvolvimento e da Justiça Social. CPLP ("Comunicado Final", Cimeira Constitutiva da CPLP).

No entanto, apesar dos discursos entusiasmados saudando a nova organização, a CPLP e o ideal da unidade lusófona têm ficado muito mais no campo das boas intenções do que no das realizações práticas nestes últimos anos, visto que de seus Estados-membros somente Portugal tem investido seriamente em sua construção; para os demais, esta questão tem sido absolutamente secundária, quando não esquecida pelos formuladores de suas políticas externas.

Dessa forma, nos parece necessário, neste momento, fazer uma breve reflexão sobre as perspectivas dessa Comunidade, a partir da ótica de seus principais atores, levantando questões que podem nos ajudar a lançar luz sobre a razão da CPLP ainda não ter se consolidado, bem como sobre o relativo desinteresse do Brasil e dos demais membros por seus destinos, fazendo com que ela continue a ser um projeto essencialmente português.

I. Portugal e a construção do "espaço da lusofonia"

Sob a ótica portuguesa, não é exagero afirmar que a CPLP possui importância, até certo ponto, bastante significativa para a inserção do país na ordem internacional que começou a se estruturar no final década de 1980, e é tida como prioritária na formulação da política externa portuguesa. Esta política tem sido definida a partir de duas opções estratégicas:

- A consolidação da participação de Portugal na União Européia (UE), utilizando essa posição para redefinir o seu papel no mundo contemporâneo.
- O investimento na construção de uma Comunidade Lusófona, potencializando o espaço da Língua Portuguesa.

Essas duas opções que, durante muito tempo, pareciam excludentes, hoje se apresentam como complementares, pois o fato de pertencer à Europa cria para Portugal condições extremamente favoráveis para a articulação deste que seria o "espaço da *Lusofonia"*, visto que a construção da CPLP poderia fortalecer – pelo menos na opinião de alguns intelectuais e/ou homens de Estado portugueses – a posição de Portugal dentro da Europa, fazendo com que ele retomasse, de certa forma, o seu mítico papel – tão caro ao imaginário popular português – de "ponte entre dois mundos".

Porém, antes desse "retorno ao Atlântico" que marcou sua política externa desde o final dos anos 80 do século XX, Portugal pareceu tentar enterrar o seu passado de nação colonial: os anos que se seguiram à descolonização da África Portuguesa, em meados da década de 1970, são marcados por um grande desinteresse da velha metrópole em relação às suas ex-colônias, como bem assinala David Birmingham, "depois da revolução, Portugal não tinha aspirações sérias a restaurar a sua posição na África à maneira do império 'neocolonial' francês. Uma amnésia nacional profunda cobriu quase tudo que se relacionava com a África [...]" (Birmingham, 1998: 234). Naquele momento, o "Estado português consumou uma opção política e econômica de fundo" (Mattoso, 1994: 150), que era a de buscar a integração à Europa a todo custo.

Nesse contexto, as antigas colônias africanas são praticamente esquecidas, e, embora continuassem a ser mencionadas nos meios de comunicação, "sua realidade

pouca influência tinha na ação política e a geração que lutara no mato atirava para trás as recordações, com uma amargura reprimida, enquanto os jovens fingiam nada saber de África" (Birmingham, 1998: 237). Do ponto de vista econômico, as relações entre Portugal e os PALOP também refletiam esse desinteresse pela África, com os números do comércio entre eles sendo mantidos em níveis bastante modestos. O Brasil, a esta altura, era como se fizesse parte de um passado remoto. O antigo (e mítico) "sonho imperial" português parecia ter ficado para trás, como uma vaga e nostálgica lembrança, em meio à euforia gerada pela nova condição de "ser Europa".

Assim, é somente no final da década de 1980, com a integração à Europa praticamente concretizada, que Portugal ensaia um retorno a uma "política atlântica", desta vez dentro de novos parâmetros, procurando estabelecer com suas ex-colônias uma nova relação baseada na língua, na civilização e na cultura. Com isso, retoma-se a antiga idéia de uma comunidade lusófona, conforme expressou Mário Soares, Presidente de Portugal, em 1990, quando declarou que era "hora de regressar à África" (Enders, 1997: 128). Com a integração de Portugal à UE, essa comunidade adquire também dimensões políticas e econômicas, como já destacava Agostinho da Silva, uma espécie de "pai-fundador" da CPLP, ao afirmar, em 1986, que o "importante é que as raízes comuns se mantêm; agora, que tudo mudou, é que se vai fazer o relacionamento, através, sobretudo das ligações econômicas", ressaltando também a importância desta comunidade "para a posição de Portugal na CEE e para a modificação de bastantes coisas na Europa" (Braga, 1999: 30-31). É nesse contexto que devemos entender os esforços portugueses pela criação de uma Comunidade de Países de Língua Portuguesa.

É bem verdade que no início daquela década, essa idéia já estava sendo colocada, como se pode notar, por exemplo, no discurso do então Ministro dos Negócios Estrangeiros de Portugal, Jaime Gama, durante uma visita a Cabo Verde, em 1983:

> O processo mais adequado para tornar consistente e descentralizar o diálogo tricontinental dos sete países de língua portuguesa espalhados por África, Europa e América seria realizar cimeiras rotativas bienais de Chefes de Estado ou Governo, promover encontros anuais de Ministros de Negócios Estrangeiros, efetivar consultas políticas freqüentes entre diretores políticos e encontros regulares de representantes na ONU ou em outras organizações internacionais, bem como avançar com a constituição de um grupo de língua portuguesa no seio da União Interparlamentar (CPLP, História).

No entanto, nesse momento, a construção de uma Comunidade Lusófona estava muito mais – por todas as questões levantadas anteriormente – no campo da retórica, do que no das possibilidades práticas.

A "opção européia", que se concretiza a partir de 1976, apresenta para Portugal novas possibilidades de desenvolvimento e de redefinição de sua inserção internacional. Porém, apesar de integrado a um dos centros do sistema capitalista e de efetivamente ter havido uma evolução dos indicadores econômicos e sociais do país, a posição de Portugal – sob qualquer ângulo que se olhe – continua sendo a de um país periférico dentro do sistema. Pensando-se a inserção internacional do país a partir da perspectiva da distribuição internacional do poder e entendendo que, nesta perspectiva, a dinâmica das relações internacionais é ditada pela lógica da maximização de poder

por parte dos Estados, Portugal, mesmo integrado à Europa, continua a ser uma "pequena potência", com um território reduzido, população modesta, baixo desenvolvimento tecnológico e escassos recursos naturais, enfim, um Estado, segundo a definição de Aron, com pouquíssima capacidade de impor sua vontade ou de exercer influência política sobre os demais (Aron, 1986: 100).

Portanto, a redefinição do papel internacional de Portugal passa, necessariamente, pela capacidade do Estado português de utilizar em seu favor algumas possibilidades que a ordem internacional lhe apresenta. Desta maneira, o que ele tem a seu favor, além de uma posição geográfico-estratégica privilegiada, são as possibilidades que a integração à União Européia – articulada com as suas ligações históricas e culturais com os países lusófonos do Atlântico Sul – lhe proporciona de renegociar o seu papel no Sistema Internacional. Nessa perspectiva, dentro da estratégia de atuação do Estado Português na cena internacional, a sua participação no espaço comunitário europeu e a implementação de uma "política atlântica", com a construção de um "espaço da Língua Portuguesa" não são excludentes, como se polemizava até a década de 1970; ao contrário, são complementares. Assim, para Portugal, a Lusofonia "não é uma idéia alternativa à idéia de Europa, nem o projeto lusófono existe para ser um projeto alternativo ao projeto europeu" (Mendes, 2000: 140), mas algo que apresenta importância estratégica, em todos os seus aspectos – políticos, econômicos, culturais – para Portugal "afirmar a sua presença no diálogo internacional e deixar de ser um mero Estado-cliente" (Fernandes, 2000: 38).

Do ponto de vista ideológico, a constituição da CPLP passa, necessariamente, pelo discurso culturalista que enfatiza os laços históricos que unem os países que a compõem, destacando a questão identitária, na qual a Língua Portuguesa adquire um papel fundamental. Com isso, dentro da estratégia de atuação do Estado português, é necessário que a Língua Portuguesa consolide-se como a quinta ou sexta língua mundial, impedindo que o espanhol torne-se o único idioma representativo da cultura ibero-latino-americana, reforçando assim o papel de Portugal no cenário internacional.

Em seus aspectos econômicos, a CPLP oferece a Portugal a possibilidade de servir de intermediário entre a Europa e os países de Língua Portuguesa, funcionando também como uma ponte entre a UE e os organismos e/ou blocos regionais a que os países lusófonos encontram-se integrados, como o Mercosul e a SADCC (Conferência de Coordenação para o Desenvolvimento da África Austral). Dentro dessa perspectiva, as relações econômicas entre Portugal e os outros Estados-membros da CPLP têm se intensificado, como se comprova pelo fato de Portugal ser, atualmente, o sexto maior investidor estrangeiro no Brasil, com o total de investimentos em nosso país representando cerca de um terço de todo o investimento português no estrangeiro, a partir de 1996 (Cervo e Magalhães, 2000: 340). Em relação aos PALOP, os investimentos portugueses também aumentaram consideravelmente, a partir da década de 1990, com as empresas portuguesas aproveitando as possibilidades que a integração à Europa lhes oferece:

> Os investimentos de Portugal nos Cinco cresceram consideravelmente nos últimos anos devido, principalmente, à integração européia, que possibilitou às empresas portuguesas o acesso aos mecanismos previstos nas Convenções de Lomé; o surgimento de mecanismos e entidades especificamente orientados para fomentar os investimentos de empresas nacionais no

estrangeiro; linhas e seguros de créditos, sociedade de capitais de risco, o Programa de Apoio à Internacionalização das Empresas Portuguesas (PAIEP) e a criação do Fundo para a Cooperação Econômica (Sobrinho, 1997: 103).

Esse crescimento dos investimentos portugueses no mundo lusófono apresenta, porém, dois problemas que devem ser considerados:

a) Esses investimentos estão sendo feitos, essencialmente, por empresas privadas, dentro da lógica da economia capitalista e da internacionalização do capital. A capacidade de investimento do Estado português continua reduzida, mesmo com a integração à Europa e, dessa forma, a sua participação em projetos de desenvolvimento e cooperação com o mundo lusófono – principalmente os PALOP – fica limitada.

b) Essas relações econômicas de Portugal com os países de Língua Portuguesa têm sido travadas muito mais no âmbito das relações bilaterais com o Brasil e com os PALOP, do que dentro do espaço comunitário que a CPLP poderia proporcionar. Assim, se sob o ângulo português a criação da CPLP foi um acontecimento histórico, "a sua existência tem sido uma assinalável frustração" (Mendes, 2000: 141).

Em relação à perspectiva de assumir um papel de "intermediário" entre a UE e a CPLP, Portugal esbarra nas limitações de seu papel secundário no Sistema Internacional e dentro da própria UE, apesar da propalada igualdade de *status* jurídico dos Estados signatários do Tratado de Maastricht. Dessa forma, as principais potências européias, como Inglaterra, Alemanha ou França, caso seja interessante para elas, podem perfeitamente atuar nas ex-colônias portuguesas, sem recorrer à intermediação de Portugal. Sob certos aspectos, isso já vem acontecendo, devido, fundamentalmente, à limitada capacidade de investimentos do Estado português, como se pode ver pela aproximação de ex-colônias portuguesas, como Guiné ou Moçambique, das áreas de influência francesas ou britânicas, na perspectiva de conseguirem recursos para seus projetos de desenvolvimento.

Todos esses fatores limitam a intervenção de Portugal no cenário internacional, fazendo com que as intenções do Estado português sejam maiores do que a sua capacidade real de ação. Assim, mesmo alguns pontos que no passado lhes foram favoráveis, como a posição geopolítica privilegiada dos Açores, perderam parte de sua importância com o fim da Guerra Fria e com a nova ordenação de forças do Sistema Internacional. Sob o aspecto político-estratégico, resta a Portugal, utilizando a sua posição geográfica favorável, a possibilidade de funcionar como elemento de ligação entre o Atlântico Norte e o Atlântico Sul, dentro de uma política de segurança global:

> [...] vista a proliferação de soberanias nas duas margens do Atlântico Sul, e o inevitável florescimento de políticas específicas, de cada uma, aparece a necessidade de articular formalmente a segurança desse mar com o Atlântico Norte, e de novo o triângulo estratégico (português) chama o país para a situação de Estado de fronteira e articulação. (Moreira, 2000: 17).

Além disso, ele poderia funcionar, também, como elemento de articulação entre a Europa e os EUA, no momento em que o continente europeu, acelerando a busca da unidade política e assumindo uma política externa e de segurança comum, "aprofundou a rivalidade nunca extinta com os EUA dando vida à doutrina dos Dois Pilares dentro da Aliança Atlântica" (*idem*: 17).

Em vista disto, dentro de uma estratégia de aumentar sua capacidade de ação no cenário internacional, o Estado português necessita incentivar a utilização do espaço comunitário da CPLP, como local de ações econômicas e políticas. Por isso, ele tem tido um grande empenho não só na construção desse espaço comunitário, como também na elaboração de uma política cultural agressiva, expressa pela atuação do Instituto Camões, em todo o mundo, além da articulação das comunidades portuguesas espalhadas por todos os continentes. O Estado Português tem plena consciência de que para renegociar o seu papel no Sistema Internacional – superando os limites a que, historicamente, está submetido – necessita utilizar, de forma concreta, as possibilidades geradas pelo seu pertencimento a uma Europa integrada, bem como pela herança cultural que deixou espalhada pelo mundo durante o seu período imperial. Assim, para Portugal, a constituição da CPLP, sob sua hegemonia, adquire uma importância estratégica para definir o seu "lugar" no mundo contemporâneo, podendo funcionar como "moeda de troca" e como trunfo político, dentro da UE e dos outros organismos internacionais a que pertence. Sob essa perspectiva, o Estado português tem utilizado a "margem de manobra" que a integração à Europa lhe propicia para articular o mundo lusófono, "margem de manobra" esta que ele, isoladamente, não teria.

Por tudo isso, pode-se afirmar que a articulação da Comunidade Lusófona é um dos aspectos fundamentais da política externa portuguesa nos últimos anos e que, de certa forma – pensando a partir da reflexão de Eduardo Lourenço, quando ele afirma que, através do "conceito ou idéia mágica da *Lusofonia"* os portugueses sonham com a união do espaço da Língua Portuguesa para "resistir melhor à pressão de outros espaços lingüísticos", fazendo com que isto seja, "para eles, razão mais do que suficiente para desejarem que exista, com um esplendor real e onírico, comparável ao do Quinto Império pessoano, a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa" (Lourenço, 2001:166) – ela traduz uma releitura, sob nova perspectiva, do velho "sonho imperial" português.

2. O Brasil e a CPLP: o discurso e a prática

Apesar dos esforços portugueses, a constituição da CPLP tem esbarrou em algumas outras questões relacionadas não só a Portugal, mas aos outros atores que dela fazem parte. Uma delas é que, para Portugal, a sua hegemonia dentro dessa organização é uma espécie de "direito histórico". O problema é que, em uma Comunidade onde o elemento fundamental de identidade entre seus membros é a Língua Portuguesa, não se pode ignorar que cerca de 80% dos falantes deste idioma encontram-se em um único de seus Estados-membros: o Brasil. Com isso, existe a possibilidade, temida por Portugal, de que a CPLP gravite em torno de outro centro. Porém, até o momento, esses temores acabam sendo infundados, pois no âmbito da sua linha de política externa, o Brasil não tem demonstrado ter grandes pretensões de hegemonia dentro da Comunidade, até porque, para o Itamaraty, a CPLP tem sido uma questão absolutamente secundária, apesar de uma certa mudança na inflexão da política externa brasileira em direção a uma maior aproximação com a Ásia e a África, desde o início do governo

de Luís Inácio Lula da Silva, em 2003. Por sinal, é importante que se faça uma breve análise de como tem sido a atuação do Brasil no processo de construção da Comunidade, pois de certa forma esta (não)atuação tem contribuído sobremaneira para o retardamento da sua consolidação no plano prático.

Como colocado anteriormente, a Política externa brasileira fez sua opção preferencial – desde o início da década de 1990 – pelas relações com o chamado "Primeiro Mundo", por um lado, e pelos esforços de integração latino-americana através da criação do Mercosul, por outro, dentro de uma estratégia de inserção do país na economia globalizada, sob a égide do neoliberalismo. Na opção feita pela "modernidade neoliberal" e pela abertura indiscriminada ao capital internacional, a partir do governo Collor, não existiam grandes espaços para a articulação do mundo lusófono, visto que para "recolocar o país nos trilhos do desenvolvimento e da modernidade capitalista", o fundamental é o "relacionamento preferencial com as economias ocidentais avançadas" (Saraiva, 1996: 222). Dentre outras questões, esse fato gerou a ausência de uma Política Cultural por parte do governo brasileiro, visando à valorização da nossa língua e da nossa cultura no exterior.

Essa situação não sofreu grandes alterações no governo Fernando Henrique Cardoso, em que a articulação do mundo lusófono e a formulação de uma política cultural no exterior continuaram sendo questões secundárias. Apesar da existência de diversos interesses econômicos entre o Brasil e outros países da CPLP – principalmente Portugal e Angola –, o governo brasileiro ao invés de priorizar o espaço comunitário, optou pelo estabelecimento de relações bilaterais. Quanto a uma política cultural brasileira no exterior recorremos à Walnice Galvão, que em um interessante ensaio escrito em meados da década de 1990 afirmava que:

> Nesse terremoto universal de fim de milênio, a presença do Brasil na cena internacional desapareceu. A anedota brasileira corrente de que o Brasil "caiu" no Quarto Mundo, ou de que saiu do mapa, parece infelizmente ser mais que um jogo de palavras (Galvão, 1998: 195).

Assim, a CPLP que poderia funcionar para o Brasil como um espaço privilegiado sob os pontos de vista político-diplomático e econômico, acaba ficando muito mais no campo dos discursos e intenções do que no campo prático.

Na perspectiva de Adriano Moreira, uma das preocupações fundamentais dos pequenos Estados – e cremos que também de potências médias como o Brasil – deve ser o pertencimento a diversos organismos internacionais, com o objetivo de "estar presente em todos os centros de decisão coletiva, adestrando em tal sentido as representações, e usando o poder do número com sabedoria" (Moreira, 2000: 19). Ora, indiscutivelmente o Brasil é o mais importante dos Estados-membros do Mercosul e pode ser considerado uma potência regional dentro da América Latina. Assim, para os defensores brasileiros da CPLP, esta comunidade, do ponto de vista econômico, poderia funcionar como um espaço de intermediação entre os blocos econômicos a que seus membros pertencem, principalmente entre o Mercosul, a UE e a SADCC. Já sob o ponto de vista político-estratégico, a CPLP poderia desempenhar um papel fundamental na segurança do Atlântico Sul, em um momento em que as questões econômicas, as quais tendiam a dar a tônica das relações internacionais no século XXI, cedem espaços aos problemas da política e da segurança global.

Sendo assim, via CPLP, o Brasil poderia formar com a África do Sul e com Angola um triângulo estratégico no Atlântico Sul. No entanto, sob essa perspectiva de análise, a ausência de um projeto nacional autônomo e as vinculações aos interesses do capital internacional – ao longo da década de 1990 – fizeram com que o Estado brasileiro não priorizasse questões fundamentais para uma estratégia de desenvolvimento nacional e de renegociação de nosso papel no Sistema Internacional. Dessa forma, a "dimensão atlântica" da política externa brasileira teve o seu papel cada vez mais diminuído, ao contrário do ocorrido nas décadas de 1960 e 1970, nas quais a África desempenhava um papel central na política desenvolvida pelo Itamaraty, principalmente durante a gestão do Ministro Gibson Barbosa, na primeira metade da década de 1970.

Portanto, até o início do atual governo, a política africana no Brasil foi perdendo importância, tendo sido adotada uma prática de opções seletivas de parceiros naquele continente em que se destacam a Nigéria, a África do Sul e, secundariamente, Angola. Com isso, países como Moçambique, São Tomé e Príncipe, Guiné-Bissau e Cabo Verde não representavam áreas de interesse para o Brasil na África, o que esvaziava o papel que a CPLP poderia representar no âmbito da política externa brasileira.

Portanto, se nos governos José Sarney e Itamar Franco o governo brasileiro ainda demonstrou algum empenho – muito mais devido a iniciativas individuais como as do Embaixador José Aparecido de Oliveira – na construção da CPLP, durante os oito anos da presidência de Fernando Henrique Cardoso este empenho esteve muito mais nos discursos oficiais do que em ações concretas, com o Brasil preferindo priorizar as relações bilaterais com Portugal e Angola, a investir na construção do espaço comunitário. Tal desinteresse apareceu, pelo menos aos olhos de diversos observadores, a partir da indicação de Dulce Maria Pereira para ocupar a Secretaria-Executiva da organização entre os anos de 2000 e 2002, indicação esta que não foi muito bem recebida, principalmente em Portugal.

Nos três últimos anos, com a chegada do Partido dos Trabalhadores e de Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência da República, a África e o mundo não-desenvolvido voltaram a ser áreas de grande interesse para os formuladores da política externa brasileira. Elegendo a luta pela reestruturação da ONU (Organização das Nações Unidas) e a conseqüente obtenção pelo Brasil de um assento permanente no Conselho de Segurança como uma de suas prioridades, o governo brasileiro tem procurado obter apoio internacional para esta reivindicação, principalmente junto aos chamados países pobres da África, Ásia e América Latina. Além disso, o Brasil tem procurado assumir a liderança desses países na luta por melhores condições no comércio – como se pode ver em iniciativas como a criação do G-20 – e por uma ordem internacional mais igualitária. No entanto, mais uma vez, dentro desses projetos o espaço comunitário da CPLP não parece ser prioritário, tendo o Itamaraty optado por dar continuidade à política de relações bilaterais ou de alianças conjunturais em fóruns internacionais.

3. A CPLP na perspectiva de seus demais atores: os PALOP e o Timor-Leste

Ao analisarmos as perspectivas dos PALOP em relação à CPLP, devemos levar em consideração a existência de algumas dificuldades bastante claras para a sua participação efetiva no processo de construção da Comunidade. Em primeiro lugar,

deve-se considerar que algumas feridas do período do colonialismo ainda não se encontram completamente fechadas entre os povos africanos e, por causa disto, a Comunidade é encarada com uma certa desconfiança por setores das sociedades desses países, que vêem nela uma espécie de "Império Colonial Português revisitado", e encaram o discurso da lusofonia como uma releitura do velho lusotropicalismo de Gilberto Freyre, que serviu de base ideológica para a dominação colonial portuguesa durante o Estado Novo Salazarista:

> Durante todo o período que antecedeu a criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – CPLP ("inocentemente" chamada por várias vezes Comunidade lusófona, lusofonia ou, pelos saudosistas do império, Comunidade lusíada), a par de posições mais esclarecidas, foram inúmeras as declarações que explícita ou camufladamente ressuscitaram o lusotropicalismo, aparentemente sem sequer se darem conta do choque provocado em alguns de seus parceiros africanos. (Neto, 1997: 329).

Outra questão a se considerar é o fato – que não pode ser ignorado – de que a participação desses países na Comunidade fica bastante limitada pelos sérios problemas internos que enfrentam:

Angola: país mais importante dos PALOP do ponto de vista econômico e geopolítico, Angola viveu uma guerra civil que durou 27 anos (1975-2002), sem contar os anos de luta pela independência, iniciada em 1961. Dez milhões de minas terrestres ainda hoje causam vítimas e são motivo de preocupação para o governo e para a população. Nos últimos anos, apesar dos avanços políticos (com o estabelecimento de uma democracia pluripartidária e o fim da guerra civil) e econômicos, (com o restabelecimento gradual das atividades agrícolas e a crescente exploração de petróleo) boa parte do país permanece destruída e os problemas sociais são gravíssimos: o índice de analfabetismo é superior a 60% da população, o desemprego está na faixa de 60% da PEA, cerca de 67% da população vive abaixo da linha da pobreza e o IDH do país é um dos mais baixos do mundo (Angola, em 2002, ocupava o 146º lugar na tabela deste índice).

Guiné-Bissau: local onde a luta anticolonialista foi mais intensa dentro do Império Português e berço de Amílcar Cabral, fundador do PAIGC e um dos mais brilhantes pensadores políticos africanos – vive, há mais de uma década, uma sucessão de crises políticas marcadas por golpes de Estado, guerras civis e intervenções militares, que geram grande instabilidade nesse pequeno país, agravando ainda mais os problemas sociais nele existentes. Desde o fim do regime de partido único, em 1991, e a realização de eleições pluripartidárias, em 1994, nenhuma força política conseguiu uma hegemonia clara no país, tendo como agravante o fato de o outrora poderoso PAIGC ter se tornado a terceira força política, aumentando as tensões na Guiné-Bissau, principalmente a partir de 1998. De economia predominantemente agrícola e com escassos recursos naturais, a Guiné-Bissau possui uma das rendas *per capita* mais baixas do mundo, e entre os efeitos das crises e das guerras civis está, por exemplo, a redução do PIB do país. Atualmente, a CPLP e outras organizações como a União Africana têm procurado mediar o conflito, dialogando com os lados beligerantes e buscando uma solução consensual, como se fez em outubro de 2004, quando foi negociado um acordo de paz entre o governo guineense e soldados amotinados. No entanto, a estabilidade política e a paz interna ainda estão longe de serem alcançadas.

Moçambique: na costa oriental da África, o país também enfrentou 16 anos de guerra civil encerrados no início da década de 1990, após a aprovação de uma constituição que acabava com o regime de partido único, existente desde a independência em 1975, e que promovia a abertura econômica do país, dando fim a uma frustrada experiência socializante. No entanto, esta abertura econômica e a conseqüente aproximação com o ocidente – inclusive com a aplicação de ajustes estruturais, no final da década de 1980, nos ditames do BIRD e do FMI – não trouxeram melhorias significativas para as condições de vida da população moçambicana. Embora a população camponesa tenha podido regressar às suas terras e ao trabalho com o fim da guerra civil – cerca de 80 por cento da população total – a situação ficou longe da normalidade, visto que, da mesma forma que em Angola, boa parte dos campos ainda se encontra minada (calcula-se que cerca de dois milhões de minas foram colocadas em solo moçambicano). Além disso, a reconversão à vida civil dos grupos combatentes fez aumentar enormemente o banditismo e a criminalidade. Assim, apesar de possuir grandes recursos naturais, Moçambique possui indicadores sociais extremamente negativos, com 2/3 da população de cerca de 17 milhões de habitantes vivendo abaixo da linha da pobreza.

São Tomé e Príncipe e Cabo Verde: os dois menores Estados africanos que fazem parte da CPLP, comungam da maior parte dos problemas das demais ex-colônias portuguesas, porém com menor instabilidade política e melhores indicadores econômicos, tanto no caso de São Tomé – que tem um potencial petrolífero bastante significativo que começou a ser explorado no final da década de 1990, por meio do estabelecimento de *joint-ventures* entre o governo e empresas petrolíferas norte-americanas – quanto no de Cabo Verde, devido ao seu potencial turístico e à sua posição geográfica estratégica entre a África e a América. No entanto, o IDH desses países, apesar de melhores que os de boa parte dos demais países africanos, permanece em níveis bastante insatisfatórios. Cabo Verde ainda enfrenta o problema da excessiva dependência externa devido à escassez de água e terras aráveis, o que fazia com que, na década de 1980, cerca de 90% dos alimentos consumidos no país fossem importados. Dessa forma, a economia do país se mantém graças à ajuda externa – que já chegou a representar metade do PIB de Cabo Verde – e das remessas dos emigrantes, que se refletem principalmente no setor da construção civil.

Esse quadro deixa claro que o principal interesse dos PALOP é o estabelecimento de parcerias internacionais que lhes permitam buscar o desenvolvimento econômico e a resolução de seus graves problemas sociais. Nesse aspecto, a participação na CPLP não apresenta nenhum atrativo especial para esses países, visto que o seu principal ator – Portugal – tem uma capacidade de investimento bastante reduzida se comparada com a de outros países da União Européia ou os EUA, de quem os PALOP têm se aproximado em busca de parcerias estratégicas. É nesse contexto que devemos entender o movimento de ingresso de Moçambique na *British Commonwealth,* em 1995, e de aproximação, inclusive do ponto de vista cultural, da Guiné-Bissau em relação à África Francófona.

Por outro lado, o outro grande ator da Comunidade, o Brasil, não a tem como prioridade, como já assinalado anteriormente, além de não possuir grandes condições de investir na África, como desejam e necessitam os PALOP. Dessa maneira, o Brasil

tem adotado uma política de investimentos seletivos na região, através do estabelecimento de parcerias pontuais, motivadas por interesses econômicos ou políticos – como a recente busca por apoio para a obtenção de um assento permanente no conselho de segurança da ONU – dos quais pode se citar a liberação de US$ 650 mil para programas de cooperação econômica e social com São Tomé e Príncipe, durante a quinta Cimeira dos Chefes de Estado e Governo da CPLP realizada naquele país, em julho de 2004. Assim, a esperança de consolidação da CPLP pelo viés econômico, expressa por Agostinho da Silva, em meados da década de 1980, ou mesmo por documentos oficiais de Estados-membros da Comunidade[6], parece estar longe de se concretizar.

Outros aspectos que devem ser levados em conta são aqueles que envolvem questões identitárias e culturais bastante importantes como, por exemplo, o fato de que em boa parte dos PALOP a Língua Portuguesa é menos falada do que os dialetos "crioulos" ou de origem africana (só em Moçambique existem mais de 30 dialetos e o português é a língua materna de somente 5% da população). Além disso, a aproximação econômica com países de outras esferas lingüísticas – como, por exemplo, Moçambique em relação ao mundo anglófono ou Guiné-Bissau e Cabo Verde com o francófono – faz com que a língua portuguesa venha perdendo espaço nesses países:

> No sul de Moçambique, por exemplo, o inglês exerce uma forte atração. Na Guiné-Bissau, o francês ganha terreno graças à televisão. Na terceira cimeira da francofonia em Dacar (1989) a Guiné-Bissau decidiu fazer do francês a sua segunda língua oficial, enquanto Angola, de que uma parte do escol exilado no Zaire fez os seus estudos nessa língua, seguia os debates (Enders, 1997: 129).[7]

Assim, se consideramos a língua um elemento fundamentalmente importante para a construção de identidades nacionais – na perspectiva de algumas das definições clássicas da teoria política sobre a idéia de nação[8] –, vemos que em boa parte dos PALOP essa idéia não pode ser aplicada. No entanto, não se pode negar que, mesmo entre membros da elite africana, como elemento de identidade e unidade nacionais, o idioma tem uma repercussão como pode se notar em um trabalho acadêmico de um diplomata angolano, que ocupa uma posição de destaque na hierarquia do MPLA, partido hegemônico em Angola:

> A percepção geral nos cinco Estados Africanos de Língua Portuguesa sobre a CPLP é a seguinte:
>
> a) a língua portuguesa constitui um instrumento de integração e de unidade nacional, de afirmação de identidade cultural e da independência nacional;
>
> b) a língua portuguesa constitui o veículo principal para a afirmação, aquisição de conhecimentos e de comunicação com o mundo exterior (Sobrinho, 1997: 133).[9]

Isto nos remete à discussão das dificuldades do processo de construção da idéia de nação nos países lusófonos da África, com exceção, talvez, de Cabo Verde, onde esta questão, pelas próprias características históricas da colonização das ilhas, parece estar solucionada, como se depreende do comentário de um conhecido intelectual cabo-verdiano, Germano de Almeida, ao afirmar que "em Cabo Verde não padecemos dessa questão de identidade [... . O] cabo-verdiano orgulha-se de sua terra, sobretudo do nosso mar, do nosso céu, de nossas secas." E mais adiante: "[Esse] não é um mérito

nosso. Aqueles que conhecem a condição cabo-verdiana saberão que Cabo Verde existe por teimosia dos portugueses" (Villas-Boas, 1998: 35).

Essa exceção só serve para confirmar a percepção de que nos PALOP travam-se uma disputa ideológica e uma luta política em torno das premissas sobre as quais estão sendo construídas as suas identidades nacionais, o que leva a formulações como as defendidas por Feijó Sobrinho ou mesmo à "redescoberta crítica" do luso-tropicalismo de Gilberto Freyre, por setores da elite moçambicana, na busca de explicações para o entendimento de sua realidade social.

> Todas estas questões referentes à África Lusófona funcionam como complicadoras da adesão desses países à idéia da lusofonia e a construção efetiva de uma Comunidade de Países de Língua Portuguesa. Além disso, em sua concepção original, a CPLP foi articulada a partir de uma perspectiva equivocada: a de que os PALOP são vistos como um todo, não sendo levadas em consideração as suas especificidades nacionais, o que seria um equívoco grave na própria definição das premissas básicas em que a Comunidade busca sustentação Essa questão foi muito bem levantada pelo escritor moçambicano Mia Couto, quando afirma – ao falar sobre a "Comunidade Lusófona" – que "um dos primeiros equívocos é o próprio nome que a família leva: 'afro-luso-brasileira'. Há aqui um triângulo desigual, porque há dois vértices que têm individualidade, Brasil e Portugal, e o 'afro' é geral" (*idem*: 29).

Dessa forma, a Comunidade já nasce com um "vício de origem", o do desconhecimento mútuo entre os seus membros, o que a leva a ser erigida sobre alicerces pouco sólidos, baseados em discursos por vezes míticos que não encontram muita fundamentação na realidade concreta.

Por fim, não podemos deixar de fazer uma breve menção à perspectiva timorense em relação à CPLP, visto que o Timor-Leste é o mais novo membro dessa Comunidade. Com uma história recente bastante conturbada, o país possui vários problemas em comum com os PALOP, mas também várias especificidades que devem ser consideradas. Tendo sido ocupado pela Indonésia em 1975, logo após a saída dos portugueses da região no pós-25 de abril e a declaração unilateral de independência do Timor pela Frente de Libertação do Timor-Leste Independente (Fretilin) – organização marxista de tendências maoístas –, com o discreto apoio da Austrália e dos EUA. Esse apoio deveu-se a questões econômicas, geopolíticas e estratégicas, como a necessidade de impedir o surgimento de mais um governo de orientação socialista no extremo-oriente, no contexto do confronto leste-oeste e da derrota norte-americana no Vietnã; o interesse em fortalecer a ditadura do General Suharto na Indonésia, aliado na luta anticomunista, que tinha receio que o Timor independente pudesse estimular os movimentos autonomistas existentes dentro de suas fronteiras; e, finalmente, o potencial petrolífero do Mar do Timor, no momento em que o mundo ocidental vivia sob os impactos da primeira crise do petróleo.

Durante os anos seguintes à ocupação, cerca de 60 mil timorenses foram mortos, em um genocídio de grandes proporções que começa a ser denunciado sistematicamente nos organismos internacionais por membros da resistência, notadamente aqueles ligados ao clero católico. Paralelamente, a Indonésia procura consolidar o seu domínio sobre a região investindo nela grandes recursos, o que levou o Timor-Leste a ter um

crescimento econômico médio de 6% ao ano entre 1983 e 1997. Além disso, estimulou-se a vinda de transmigrados de outras regiões da Indonésia para o Timor – algumas estimativas falam em 150 mil em uma população total de cerca de 750 mil habitantes –, além de serem feitos grandes investimentos em educação, dentro da perspectiva de formar nas novas gerações timorenses os "valores nacionais indonésios", estimulando o uso da língua bahasa – o idioma da unidade Indonésia – e desestimulando, por vezes reprimindo, o uso do tétum (dialeto dos mauberes) e do português. Essa política acabou gerando uma situação paradoxal, na medida em que o uso da língua portuguesa vai ser mantido por aqueles que se recusavam à assimilação pela Indonésia, fazendo com que o idioma do antigo colonizador passasse a ser, juntamente com a religião católica (também herança portuguesa), o símbolo da resistência e da identidade timorense.

Apesar das condenações formais da Comunidade Internacional à Indonésia, durante muitos anos Portugal foi uma voz isolada em defesa do Timor, embora sem grande empenho, tendo essa questão começado a ser vista com maior atenção pela opinião pública internacional já na segunda metade da década de 1980, quando, com o fim da guerra fria e do conflito leste-oeste, questões como a defesa dos direitos humanos passaram a ser vistas como prioritárias na agenda internacional, o que acaba fazendo com que dois líderes da resistência timorense, José Ramos Horta e D. Ximenes Belo, sejam agraciados com o Prêmio Nobel da Paz, em 1996. Com a criação da CPLP, no mesmo ano, a questão do Timor-Leste passou a ser considerada central pela nova organização, e uma das primeiras propostas feitas pelo representante português – em um momento em que Portugal já tinha passado a atribuir uma grande importância à articulação do "espaço da lusofonia" – foi a de incluir o Timor na Comunidade com o estatuto de membro-observador.

A possibilidade de conseguir a independência política surge, de fato, em 1998, com a queda do regime de Suharto na Indonésia, em meio a uma violenta crise econômica e política. O novo governo indonésio acaba aceitando a realização de uma consulta popular no Timor-Leste para definir os rumos da região: a continuidade da anexação da Indonésia, com grau ainda maior de autonomia, ou a independência política. Em 30 de agosto de 1999, a esmagadora maioria dos timorenses (78%) votou pela separação da Indonésia. Em resposta, grupos de milicianos pró-Indonésia, apoiados por elementos das forças armadas daquele país, empreenderam campanhas de incêndio, pilhagem, violência e intimidação da população – com 1/3 da população sendo obrigado a ir para campos de refugiados em Timor-Ocidental e em outras ilhas vizinhas, e outro 1/3 indo para as montanhas. Essas campanhas só terminaram com a intervenção das forças de paz das Nações Unidas. Grande parte da infra-estrutura do Timor-Leste foi destruída e o país quase que totalmente devastado. Somente em 30 de agosto de 2001, dois anos após o referendo popular, os timorenses puderam ir novamente às urnas para eleger a Assembléia Constituinte, criando condições para a transição para a total independência, que se concretiza em maio de 2002.

Com toda essa história recente de conflitos, a adesão do Timor ao ideal da lusofonia e à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – da qual atualmente já faz parte como membro efetivo – suscita algumas reflexões importantes:

a) Por todas as questões discutidas anteriormente, o português hoje é falado por somente cerca de 3% da população. Mesmo na época da colonização portuguesa

ele se restringiu a uma pequena elite econômica ou religiosa (o clero católico), nunca tendo se tornado a língua normal de comunicação, até porque às vésperas da saída dos portugueses da ilha cerca de 92% da população era analfabeta, devido à ausência de políticas públicas de educação por parte do Estado português, o que, aliás, não existia nem na metrópole, que apresentava os maiores índices de analfabetismo da Europa Ocidental. Este índice de falantes do português – menor inclusive que o dos PALOP – leva, inclusive, à discussão sobre se o Timor pode ser considerado um Estado Lusófono, ou se lá o português é apenas uma língua residual como no antigo Estado da Índia ou em Macau. No entanto, o governo timorense tem procurado reintroduzir o português no país, não só por sua carga simbólica, mas por dar ao Timor o "acesso a um veículo sólido e de penetração internacional"[10], posição que é bastante discutível já que outros idiomas ocidentais podem desempenhar este papel, inclusive com mais eficácia.

b) Tendo tido 85% de sua infra-estrutura destruída, principalmente durante os acontecimentos de 1999, o Timor-Leste necessita enormemente de investimentos estrangeiros, além de um grande contingente de mão-de-obra qualificada. A vizinha Austrália tem sido responsável por boa parte desses investimentos, estabelecendo parcerias com o governo timorense em diversos setores, inclusive no potencialmente lucrativo e estratégico setor petrolífero. A presença australiana já se fez sentir com bastante força durante o período de administração da ONU na região, com seus soldados representando o maior contingente das forças internacionais, enquanto a participação portuguesa e de outros países da CPLP foi bastante modesta, levando-se em consideração a importância por eles atribuídas à questão do Timor. Isto faz com que a língua inglesa venha ganhando cada vez mais espaço no país, principalmente nas gerações mais jovens que a vêem – e não a língua portuguesa – como seu canal de comunicação com o mundo.

A partir dessas considerações pode-se perceber que no Timor, da mesma maneira que na África, as pretensões portuguesas, expressas no ideal da lusofonia, acabam esbarrando em suas limitações econômicas, já que a reduzida capacidade de investimentos do Estado Português acaba não conseguindo dar à Comunidade Lusófona o alicerce, em bases econômicas, que só o discurso culturalista não consegue dar.

4. Comunidade dos Países de Língua Portuguesa: desafios e possibilidades

Como discutimos até agora, a institucionalização da CPLP e a sua consolidação como um ator de certa importância no Sistema Internacional enfrentam uma série de dificuldades, sendo a principal delas a de que dentre os seus Estados-membros só um tem investido de fato na estruturação desta Comunidade, enquanto seus outros atores oscilam entre a indiferença e a adesão limitada. Além disso, como reiteramos em diversos momentos ao longo deste trabalho, as possibilidades desse ator principal – Portugal – alicerçar a CPLP através de bases econômicas são bastante reduzidas, embora

nos últimos anos a margem de ação de Portugal tenha se ampliado consideravelmente, com a integração à União Européia e o conseqüente crescimento da economia portuguesa, bem como a internacionalização dos grandes grupos econômicos daquele país. No entanto, Portugal continua sendo somente um Estado de médio porte, que ocupa uma posição secundária no concerto europeu e cujas pretensões de servir de "correia de transmissão" entre a União Européia e a periferia africana de língua portuguesa esbarram no simples fato de que as potências centrais não necessitam desse tipo de intermediação, optando por estabelecer relações diretas com os PALOP, os quais também dispensam o papel a que se propõe Portugal.[11]

Desse modo, abre-se a possibilidade do Brasil assumir a liderança da Comunidade, o que, de certa forma, seria algo bastante natural, visto que o país é o maior Estado de língua portuguesa, possuindo uma identidade nacional e uma unidade lingüística bastante definidas, além do que dos cerca de 210 milhões de falantes do português, cerca de 170 milhões estão no Brasil.[12] Esta possível liderança do Brasil é vista com bastante simpatia pelos PALOP, por questões óbvias que envolvem as cicatrizes e as feridas ainda abertas deixadas pela colonização portuguesa, e uma natural identificação com o Brasil, apesar do fato de que boa parte das lideranças africanas ainda ter a percepção de que "no Brasil, falta familiaridade com a África, persiste a discriminação racial, manifesta-se pouco prestígio às raízes africanas e existe pouco conhecimento do continente" (Sobrinho, 1997: 77-78). Por outro lado, Portugal não aceita perder a liderança da Comunidade, por considerá-la sua de direito como "pátria-mãe" da lusofonia e, por que não, considerar a CPLP como um projeto político que reflete a continuidade de "um modo português de estar no mundo" de inspiração claramente freyriana. Assim, para os portugueses, o máximo que se poderia admitir – de forma até condescendente – seria uma "liderança compartilhada" com o Brasil. Porém, duas grandes questões se levantam: até que ponto o Brasil deseja assumir esta liderança?; que vantagens tal comunidade poderia trazer para o país?

Em relação à primeira questão, alguns observadores avaliavam, no momento da criação da CPLP, que "o Brasil tenderá a pretender essa liderança da Comunidade pelo seu peso demográfico, pelo seu peso no âmbito da América do Sul e pela sua presença crescente no Atlântico Sul"[13]. No entanto, nesses dez anos de existência da Comunidade, o Brasil não tem demonstrado grande empenho na sua consolidação e muito menos interesse em assumir a sua liderança. Como colocado anteriormente, com as transformações ocorridas nas últimas décadas no cenário mundial, boa parte do comportamento da diplomacia brasileira nos últimos anos tem sido ditada pela lógica da economia. Assim, já entrando na segunda questão, o Brasil tem procurado estabelecer parcerias pontuais com Portugal e alguns membros da CPLP no campo das relações bilaterais, prescindindo, portanto, do espaço comunitário. Dessa forma, seja do ponto de vista econômico – como no campo das relações comerciais ou de investimentos diretos – ou do político – como na busca de apoio para a reformulação da estrutura das Nações Unidas –, a existência da CPLP não parece influir sobremaneira nas pretensões internacionais do Brasil, apesar dos defensores brasileiros desse espaço comunitário apresentarem uma série – também já citada anteriormente – de argumentos favoráveis a ele. Por tudo isso, este pouco caso brasileiro acaba sendo decisivo para a não consolidação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.

Dessa forma, não tendo se consolidado por intermédio das bases econômicas, o alicerce da CPLP continua sendo – embora isso tenha se demonstrado insuficiente – a questão cultural. Neste aspecto, algumas discussões fundamentais que devem ser travadas são aquelas sobre até que ponto a língua portuguesa pode funcionar como um elemento de unidade cultural entre os seus oito Estados-membros e sobre a legitimidade de uma comunidade que se assenta sobre um discurso que é essencialmente português – o da lusofonia, formulado dentro de uma lógica política e ideológica específica, que tem norteado os movimentos do ator mais empenhado em sua construção. Nesse ponto, não podemos deixar de lembrar o ensaísta Eduardo Lourenço, o qual afirma não ser possível a existência de uma Comunidade Lusófona sem uma "mitologia cultural compartilhada" e sem um "imaginário comum" (Lourenço, 2001:173), deixando claro que até agora o sonho comunitário é acima de tudo um sonho português.

Assim, dez anos após a sua criação, a CPLP continua mais como um provável "vir-a-ser", do que uma realidade efetivamente concretizada. Neste período, marcado por projetos frustrados ou aquém das expectativas de cooperação cultural e econômica, o papel mais bem sucedido da Comunidade tem sido o de funcionar como espaço de concertação política e diplomática entre seus membros, ajudando a mediar crises políticas como as de Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe, colaborando com as negociações de paz em Angola e conseguindo dar uma visibilidade internacional à questão do Timor. Esse papel, de qualquer forma, apresenta-se muito aquém das expectativas de seus idealizadores ou do otimismo expresso por algumas lideranças políticas no momento de sua fundação:

> [...] com sentido de realismo, a Comunidade responderá adequadamente ao impulso, próprio das relações internacionais contemporâneas, de que os países pertençam a coalizões ordenadas não mais ao longo de clivagens entre Norte e Sul ou Leste e Oeste, mas sim de interesses prontamente identificáveis pelo cidadão.[14]

Afinal, pode-se concluir que, ao longo de sua curta existência, a CPLP acabou se tornando mais uma organização secundária entre as muitas que existem no âmbito internacional nas quais até agora as premissas sobre as quais foram criadas não tiveram como se concretizar.

Notas:

1 Atualmente a organização conta com um oitavo Estado-membro, o Timor Leste, criado oficialmente em maio de 2002.

2 O então Presidente do Brasil, Fernando Henrique Cardoso, em uma entrevista ao jornal português *Diário de Notícias* (12 de julho de 1995), também faz referência a Sílvio Romero (1851-1914) como um dos precursores da idéia dessa Comunidade.

3 Nas palavras do Embaixador José Aparecido de Oliveira, um dos principais articuladores da Comunidade, "não há dúvida nenhuma que foi um ato de rara importância até porque daí resultou este ato maior que é a institucionalização da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa" (Braga, 1999: 47).

4 Em um livro-homenagem a José Aparecido, editado em 1999, esta questão fica clara em alguns depoimentos dados por intelectuais portugueses, dentre os quais destacamos o de Adriano Moreira, respeitado intelectual e político, que havia feito parte do setor mais "liberal" do regime salazarista: "O projeto de elaborar uma nova cooperação pelo consentimento de todos os Estados unidos pela

língua portuguesa teve mais de um pregador e defensor no passado, mas foi o Embaixador José Aparecido de Oliveira quem, usando da sua experiência, da sua autoridade, da sua devoção conseguiu programar, mobilizar as adesões, reunir as capacidades e levar à final a criação da Comunidade dos Povos de Língua Portuguesa" (*idem*: 145-146).

5 Sobre esta questão ver a excelente análise de Saraiva, (1996: 217-239). Essa opinião foi reiterada pelo jornalista Márcio Moreira Alves, veterano conhecedor dos assuntos portugueses em entrevista a mim concedida em 1 de março de 2001.

6 Na publicação *Portugal: Dez Anos de Cooperação*, de 1995, o Ministério dos Negócios Estrangeiros de Portugal afirmava que "para Portugal, com sérias dificuldades no espaço econômico europeu, ou para os países africanos lusófonos, com potencialidades subexploradas, esta é uma boa oportunidade para aproveitar o dinamismo econômico do Mercosul, através do Brasil, a maior nação do espaço da língua portuguesa, e, em conjunto criar um novo mercado. [...] A CPLP poderá facilitar e aumentar o volume de investimentos e trocas comerciais entre os seus Estados-Membros" (Sobrinho, 1997:103).

7 Na tradução portuguesa desta obra, por mim utilizada, foram colocadas pelo tradutor notas de rodapé que questionam estas afirmações. No entanto, outras fontes mencionam esta perda de espaço da língua portuguesa nos PALOP, como os textos de Pedro da Silva Feijó Sobrinho e Adriano Moreira, já citados neste trabalho.

8 Hoje esta visão praticamente não encontra eco, pois como assinala Francesco Rossollilo "[...] muitas Nações são plurilingües e que muitas línguas são faladas em várias Nações, que, além disso, o monolingüismo de determinadas nações, como a França ou a Itália, não é algo original ou espontâneo, e sim, pelo menos em parte, fruto da imposição de um Estado, pelo poder político, de uma língua falada apenas numa porção desse Estado [...]." (Bobbio e*t alli*, 2000: 796). No entanto esta idéia parece sobreviver no discurso oficial da lusofonia, que afirma a língua portuguesa não só como o elemento fundamental da identidade nacional de seus Estados-membros, mas como o grande elemento de unidade cultural entre eles.

9 Por tudo o que temos discutido até agora, esta visão do autor – expressa em sua dissertação de mestrado em Relações Internacionais na Universidade de Brasília, publicada em livro – parece-nos ser bastante questionável, mostrando a visão de uma parcela somente da intelectualidade e da diplomacia africanas. O próprio comportamento dos PALOP em relação à CPLP, notadamente o de Angola, oscilando entre a adesão e a crítica, deixa isto claro, demonstrando as contradições do processo de construção de identidades nacionais em sociedades pós-coloniais, de características multi-étnicas.

10 Esta afirmação foi feita por Mari Alkatiri, Primeiro-Ministro timorense, em 1997, (Cunha, 2001: 86).

11 É importante ressaltar que mesmo na época do Império Colonial, os recursos limitados do Estado Português fizeram com que ele abrisse as suas colônias africanas para a atuação de empresas belgas, inglesas, francesas, sul-africanas e norte-americanas, exercendo um papel subalterno em seus próprios domínios, caracterizando aquilo que Perry Anderson chamou ironicamente de "Condomínio Encoberto" (Anderson, 1966).

12 Em virtude da realidade lingüística dos PALOP e do Timor-Leste, esta quantidade de falantes do português no mundo, que usualmente aparece nos discursos e nos documentos oficiais da CPLP, parece representar muito mais um argumento político, do que uma constatação efetiva da realidade. De qualquer forma, isto só faz aumentar o peso do Brasil na Comunidade, visto que no país existe efetivamente uma unidade lingüística.

13 Carlos Motta, Diretor de Relações Internacionais do Ministério da Educação, em 1995 (Sobrinho, 1997: 62).

14 Entrevista de Fernando Henrique Cardoso, Presidente do Brasil, ao jornal português *O Público*, de 25/09/1996.

Documentos do *site* oficial da CPLP (www.cplp.org)

"Estatutos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa".
"A História".
"Comunicado Final", Cimeira Constitutiva da CPLP.

Referências bibliográficas

ANDERSON, Perry (1966), *Portugal e o Fim do Ultracolonialismo*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

ARON, Raymond (1986), *Paz e Guerra entre as Nações.* (2ª ed.). Brasília, Editora da Universidade de Brasília.

BIRMINGHAM, David (1998), *História de Portugal: uma Perspectiva Mundial*. Lisboa, Terramar.

BOBBIO, Norberto *et alli* (2000), *Dicionário de Política*. (5ª ed.). Brasília/São Paulo, Editora da Universidade de Brasília/Imprensa Oficial.

BRAGA, José Alberto (1999), *José Aparecido: o Homem que Cravou uma Lança na Lua.* Lisboa, Trinova.

CERVO, Amado; MAGALHÃES, José Calvet de (2000), *Depois das Caravelas: As Relações entre Portugal e Brasil (1808-2000)*. Brasília, IBRI/Editora da Universidade de Brasília.

CUNHA, João Solano C. da (2001), *A Questão do Timor-Leste: Origens e Evolução*. Brasília, FUNAG/IRBr.

DUROSELLE, Jean-Baptiste; RENOUVIN, Pierre (1967), *Introdução à História das Relações Internacionais*. São Paulo, DIFEL.

ENDERS, Armelle (1997), *História da África Lusófona.* Mem Martins, Inquérito.

FERNANDES, António José (2000). "Portugal e o Sistema Mundial de Poderes". *Lusíada – Revista de Ciência e Cultura*, nº 1, Universidade Lusíada do Porto, pp. 21-40.

GALVÃO, Walnice Nogueira (1998), *Desconversas (Ensaios Críticos*). Rio de Janeiro, Editora da UFRJ.

LOURENÇO, Eduardo (2001), *A Nau de Ícaro*. São Paulo, Cia. das Letras.

MATTOSO, José (1994), *História de Portugal: Portugal em Transe*. Lisboa, Editorial Estampa.

MENDES, Luís Marques (2000), "Que desafios estratégicos para Portugal no virar do milênio". *Lusíada – Revista de Ciência e Cultura*, nº 1, Universidade Lusíada do Porto, pp. 135-144.

MOREIRA, Adriano (2000), "Sobre o Conceito Estratégico Nacional". *Lusíada – Revista de Ciência e Cultura*, nº 1, Universidade Lusíada do Porto, pp.11-19.

NETO, Maria da Conceição (1997). "Ideologias, Contradições e Mistificações da Colonização de Angola no Século XX". *Lusotopie – 1997.* Éditions Karthala, pp. 327-359.

SARAIVA, José Flávio Sombra (1996), *O Lugar da África: a dimensão atlântica da política externa brasileira (de 1946 aos nossos dias).* Brasília, Editora da Universidade de Brasília.

_______. (2001). *CPLP – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.* Brasília, IBRI.

SOBRINHO, Pedro da Silva F. (1997), *Comunidade dos Países de Língua Portuguesa: Institucionalização e Relações Culturais, Político-Diplomáticas e Econômicas*. Rio de Janeiro, Revan.

VILLAS-BOAS, Gláucia (1998), "Territórios de Língua Portuguesa: Culturas, Sociedades, Políticas – Anais do IV Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, IFCS-UFRJ.

Resumo

Em julho de 1996, em uma reunião realizada em Lisboa com a presença dos Chefes de Estado e de Governo dos sete países que então adotavam o português como idioma oficial, foi criada a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Dez anos após a sua criação, esta organização internacional, cujo principal papel seria o de se tornar o foro multilateral privilegiado para a cooperação econômica e a concertação político-diplomática entre seus membros, está longe de alcançar os objetivos a que se propôs em seus

documentos fundadores. Este artigo pretende discutir as questões que fazem com que a CPLP ainda não tenha se consolidado como um ator de relativa importância no cenário internacional, bem como as perspectivas atuais para o futuro desta comunidade e da própria integração do mundo lusófono.

Abstract

CPLP (Portuguese Speaking Countries Community) was created in July 1996, in a meeting in Lisbon, joining heads of state and government from the seven countries that, by the time, used Portuguese as their official language. Then years after its foundation, this international organization, whose main role was to become a privileged multilateral forum for economic cooperation and politic-diplomatic adjustment among its members, is far from achieving the purposes presented in its founding documents. This article discusses the issues that prevent CPLP from consolidating itself as an important agent in international stage, as well as the current perspectives for the future of this community and the integration of the Portuguese speaking world.

Palavras-Chaves: CPLP, Lusofonia, Política Atlântica, Organizações Internacionais, Relações Luso-Afro-Brasileiras
Keywords: CPLP, Lusophony, Atlantic Polity, International Organizations, Relations between Portugal-Africa-Brazil

ONU, 61. SOCIOLOGIA POLÍTICA DE UMA INSTITUIÇÃO SEXAGENÁRIA EM TEMPOS DE GLOBALIZAÇÃO

Dawisson Belém Lopes
Luiz Feldman

I. Globalização: concreta ou abstrata?

Um conceito possível de "globalização" deve abranger tanto os aspectos concretos, quanto as abstrações que se relacionam ao termo. Vista da perspectiva das mudanças concretas por ela encetadas, a globalização não passaria, *grosso modo*, de um processo de modernização global.[1] Com o caminhar do século XX, os diversos Estados-nação ter-se-iam tornado integrados por uma mesma cadeia de instituições, principalmente de origem européia, a reger as diversas interações, nos âmbitos da economia, da política, da cultura e do direito. Abstratamente falando, a globalização é, de forma ampla e geral, a sensação de compartilhamento de símbolos (no tempo, mas não necessariamente no espaço, haja vista a dissociação ocorrida entre essas duas dimensões na Modernidade Tardia), com nítida centralidade dos valores do capitalismo e da soberania. Trata-se da emergência de uma espécie de "consciência global" de indivíduos e coletividades, isto é, um *ethos* do pertencimento a uma sociedade globalizada – algo que transcende o vínculo imediato – e material – entre os cidadãos e as suas respectivas sociedades nacionais (Robertson, 1992; Avritzer, 2002).

As relações entre o concreto e o abstrato têm preocupado a teoria social desde as suas origens. Karl Marx e Max Weber, de um certo modo, anteciparam muito da atual discussão sobre o problema teórico da globalização. O processo de passagem de uma sociedade tradicional para uma sociedade moderna envolveu o surgimento de estruturas sociais com maiores níveis de abstração, tanto no campo da política como no da economia. Tanto em Marx quanto em Weber, a tensão inerente ao processo de transformação das sociedades (com progressiva abstração das relações sociais) não passará despercebida. Em Marx, essa transição relaciona-se com a mercadoria e o mercado, na medida em que a força de trabalho (concreta) é reduzida a uma abstração (processo necessário para tornar equivalentes os vários tipos de trabalho). Em Weber, há uma análise assemelhada. Segundo o autor, as comunidades tradicionais se estruturam a partir da dualidade entre membros internos e externos ao grupo principal. Os pertencentes ao primeiro grupo encontravam-se subordinados a um tipo de moralidade interna, a um código próprio. Com o surgimento da moderna economia de mercado, instaura-se uma ética concreta e um princípio abstrato. Cria-se o dinheiro, "o elemento mais abstrato e impessoal que existe na vida humana", diz Weber. Quanto mais o homem moderno segue as leis imanentes do dinheiro (abstratas), tanto mais ele se afasta de qualquer ética da fraternidade (concreta) (Avritzer, 2002).

A tensão da "Primeira Modernidade" está assentada nas relações entre as formas concretas de solidariedade (Marx) e caridade (Weber) e as formas abstratas que as substituem (parcialmente), manifestamente nos campos da economia, do Estado e do direito. Como percebe Avritzer, na Modernidade Tardia, correspondente ao período que ora vivenciamos,

> [o] recente processo de globalização, ao estender para fora do marco do Estado nacional os processos produtivos, as formas de acesso à comunicação, os movimentos de indivíduos e de mercadorias, coloca um problema para esses marcos analíticos: por um lado, ele coloca em crise, ainda que não dissolva, categorias concretas, tais como o trabalho concreto, interação face a face e comunidade, dentre outros. Por outro, ele implica uma extensão da forma de operação de categorias abstratas, especialmente aquelas baseadas no mercado e no dinheiro (2002: 30).

Em autores contemporâneos, a velha fricção entre categorias concretas e abstratas torna à baila. Anthony Giddens (1991), por exemplo, ao tratar da globalização, despreza a categoria do concreto, ocupando-se primariamente das relações abstratas. O autor perde, assim, toda a capacidade de pensar as interações globais em termos de ação coletiva, atendo-se, em seus modelos analíticos e prescritivos, ao estudo da reflexividade do *self*. Jürgen Habermas (1998) percebe uma nova relação entre o concreto e o abstrato na globalização, mas dedica a sua teorização especialmente ao campo do concreto, apontando a União Européia como o experimento mais repleto de potenciais globalizadores no mundo de hoje. Boaventura de Sousa Santos (2001) transfere o concreto para os processos de *localização* da globalização; porém, ao pensar as formas de contra-globalização, ele as concebe sob a forma de categorias generalizantes e abstratas. O sociólogo português busca relativizar a relação entre o concreto e o abstrato na globalização, admitindo que a Modernidade Tardia[2] é múltipla e policêntrica. Demonstra, desse modo, que as várias formas de abstração – ligadas à expansão do mercado mundial, à internacionalização do Estado, à homogeneização cultural, etc. – produzem um concreto específico, dependente das condições locais em que se insere, o que chama de "globalismo localizado" (Avritzer, 2002).

Roland Robertson (1992), por sua vez, prefere lidar com categorias *objetivas* e *subjetivas*, ao teorizar sobre os aspectos sociológicos (e políticos) da globalização. O autor propõe o que chama de "modelo flexibilizador da condição global humana", com quatro eixos de "relativização-diferenciação-complexificação" (Indivíduo, Estado, Sistema de Estados, Humanidade). Para Robertson, são tensões inerentes à globalização de fins do século XX: indivíduo *vs* sociedade; sociedades nacionais *vs* sociedade internacional; Realpolitik (razão de Estado) *vs* Cosmopolitismo; identidade egoísta *vs* identidade humana; cidadania nacional *vs* cidadania mundial; referentes sociais locais *vs* referentes sociais internacionais. Entende o sociólogo que, com a globalização, não caminhamos nem para um sistema-mundo (sistemicidade estrita), tampouco para uma modernização mundial. Vivemos um meio-termo, com algumas regiões do globo altamente conectadas e modernizadas, e outras, muito pouco.

2. A anatomia de um fenômeno social e histórico

A globalização corrente não é um fenômeno *sui generis*, em sua essência. Ao menos, assim não deveria ser concebida. Sucessivas têm sido as ondas de globalização, desglobalização e reglobalização no curso da Modernidade (Robertson, 1992; Thompson & Hirst, 1998). Em sua fase germinal, de 1500 a 1750, a globalização significou o fim do sistema medieval, com ainda incipiente crescimento das sociedades nacionais e expansão da Igreja Católica. Conceitos como o de indivíduo e de humanidade ganhavam peso. Houve outras "conquistas globais", como a teoria heliocêntrica, a moderna geografia e o calendário gregoriano. Entre 1750 e 1870, o Estado unitário afirmou-se. As relações internacionais tornaram-se mais institucionalizadas, com o desenvolvimento da diplomacia e das feiras internacionais. Sociedades não-européias integraram-se ao cânone europeu. De 1870 a 1920, a sociedade internacional se unifica. Por outro lado, as migrações internacionais começam a sofrer restrições (exemplo de recuo da globalização). As telecomunicações se desenvolvem absurdamente, ao que se difundem os primeiros "romances globais". As Olimpíadas modernas e o Prêmio Nobel assumem o estatuto de competições mundiais. O padrão mundial de tempo e o calendário gregoriano se generalizam. No período entre 1920 e 1960, surgem os primeiros experimentos de coordenação política global – a Liga das Nações e a Organização das Nações Unidas (ONU). Conflitam versões de Modernidade (Aliados *vs* Eixo; EUA *vs* URSS). A tragédia do Holocausto ganha dimensão global. As incertezas geradas pela criação da bomba atômica e a emergência do Terceiro Mundo mobilizam os povos do mundo. A partir dos anos 1960, espraia-se a consciência global. Eventos – como o pouso do homem na Lua – dão a sensação de unidade. Questões como o pós-materialismo, os direitos humanos, a proliferação nuclear, a polietnicidade e o multiculturalismo consolidam-se. O fim da bipolaridade gera maior fluidez no sistema de nações. Há também o advento de um sistema global de mídia, de uma concepção de cidadania mundial, do Islã como força desglobalizadora, entre outros.

Essa marcha rumo à globalização não é unidimensional nem linear. Admite, portanto, idas e vindas. E, como não poderia deixar de ser, é alvo de mitificações e impropriedades de toda sorte. Uma possibilidade esclarecedora é situar a dinâmica de globalização no marco da aporia clássica e constante negociação, que Rob Walker (2006) aponta, na política moderna, entre as reivindicações de soberania estatal e de necessidades do sistema de Estados. A difícil concatenação de artigos-chave da Carta das Nações Unidas seria indício da indecisão entre aquelas duas linhas, que disputam se é o internacional que tem precedência sobre Estados soberanos, ou se estes detêm a última palavra a respeito do que se passa nos limites de seus territórios.[3] A globalização corrente não é um processo de americanização ou de imperialismo ocidental. Embora sejam os grandes artífices da "nova ordem mundial" pós-Muro de Berlim, os Estados Unidos não dominam completamente o sistema internacional. Outros Estados – inclusive aqueles em estágio de desenvolvimento – também são capazes de promover "inputs" (estímulos) no sistema. Esta globalização não é inexorável nem inevitável; trata-se, a rigor, de uma concertação imperfeita de esforços humanos, de uma criação política, e não do efeito mecânico da tecnologia ou das "leis da economia" (Bourdieu, 2005; Gilpin, 2004). Não houve deterioração profunda dos

padrões trabalhistas e de bem-estar social simplesmente em virtude da globalização. Pesquisas apontam que, onde há tradição dessas instituições e engajamento político dos atores domésticos, os efeitos negativos da globalização podem ser mitigados (e até anulados). Não acarreta a globalização, *necessariamente*, perdas nos programas de assistência social. Mas, como é natural supor, as populações dos países desenvolvidos demonstram mais capacidade de resistir às tais mudanças (Held, 2004; Hall, 2001; Soskice, 2001).

Não há evidências de que os padrões ambientais tenham entrado em colapso por causa da globalização. Tampouco há mostras de que, caso esse processo não estivesse ocorrendo, o mundo estaria menos poluído ou mais bem preservado ambientalmente. De fato, a preocupação com a poluição global culminou por gerar inúmeros protocolos de proteção ambiental, em diversos níveis (continental, nacional, regional, local), e existe a tendência de que sejam aprofundados. A globalização não pode ser associada ao fim do Estado-nação, mas à nova posição relacional que ele ocupa na política global. Atores não-estatais ganharam indiscutível vigor nas últimas décadas, facilitando a ocorrência de relações transnacionais e transgovernamentais e enfraquecendo, assim, a idéia de Estado unitário (o modelo analítico da "bola de bilhar"). A globalização não erodiu o poder político; fê-lo mudar de natureza, deslocando-o. Malgrado ter o desenvolvimento das telecomunicações colocado em contato diversas culturas e comunidades, mundo afora, não se corre o risco da uniformização cultural.[4] Evidentemente, em razão do aumento dessas relações entre os povos e da natural assimetria das partes em contato, certos estrangeirismos acabaram por invadir o universo de referências culturais locais. Mas, também, na mesma proporção, há fortes manifestações contrárias aos caracteres culturais estrangeiros. Assimilação e reação caminham de mãos dadas na globalização (Held, 2004; García Canclini, 2004).

A globalização não é a única responsável pelas desigualdades e assimetrias de poder globais. Outros fatores históricos, econômicos, culturais, políticos, naturais, etc. fizeram convergir para o atual estado de coisas. Não é adequado afirmar que o processo de globalização apenas contribua para o fortalecimento de companhias multinacionais. Se, de um lado, companhias ganham mobilidade e capacidade de operar em diversas regiões (em larga escala), por outro, a abertura das economias e a integração destas ao mercado internacional favorecem a livre competição, diminuindo (ao menos em tese) as possibilidades de haver monopólio. É incorreto o argumento de que todos os países em desenvolvimento percam com a mundialização do comércio. Existem Estados que, na realidade, melhoraram bastante os seus índices de desenvolvimento *por intermédio* do comércio globalizado (Held, 2004; Bhagwati, 2004; Banco Mundial, 2003).[5] Devido à globalização, o *soft power* – para usar a terminologia de Joseph Nye Jr. – ganhou maior relevância em certas questões de escopo global em que o *hard power* não poderia ser utilizado, ou não seria eficiente. Movimentos civis têm, hoje, maior poderio para formar e mobilizar a opinião pública, desbancando da função agentes estatais e corporações multinacionais.

A globalização traz, em seu bojo, benesses e malefícios. A proposta que aqui se defende é a seguinte: há de se coordenar a globalização – ou "domá-la", como sugerem Held e Koenig-Archibugi (Held, Koenig-Archibugi, 2003) –, com o intuito de se maximizarem os seus atributos positivos. Como a globalização provoca "externalidades"

que não podem ser solucionadas via governos nacionais, isoladamente, aumenta-se o espaço político dentro do qual o variado rol de atores da globalização deve agir. Os diversos problemas que surgem nesse espaço político ampliado dizem respeito ao planeta, à humanidade, às regras que regulam a vida internacional, demandando, pois, (um mínimo de) cooperação internacional para serem devidamente equacionados (Held, 2004; Falk, 1999; Kaldor, 2003).

Até o momento, tratamos de ressaltar o caráter histórico e social da globalização, despindo-a de alguns mitos e preconceitos cristalizados no imaginário popular. Pois bem, compete, agora, compreender, em linhas sumárias, a ontologia da atual fase da globalização, a fim de que possamos, ao cabo, tecer algumas das conexões entre tal fenômeno e a atuação da ONU no mundo de hoje. A globalização contemporânea "refere-se à mudança na escala das organizações humanas, que liga distantes e expande o alcance das relações de poder pelo mundo" (Held, 2004). Suas principais características envolvem o desenvolvimento das comunicações globais, dos mercados globais de bens e serviços e de campos políticos multifacetados, em diversos níveis; o fim da Guerra Fria e a difusão de valores democráticos, a internacionalização da segurança, o aprofundamento de crises ambientais e a expansão de epidemias; o crescimento de migrações e de movimentos populacionais, a emergência de uma nova forma de sociedade civil global e a cristalização de elementos de opinião pública global. Tais novas configurações do sistema internacional (traduzidos na expressão "globalização") têm sido geradas e replicadas com bastante clareza no seio da ONU. A entidade, de abrangência quase universal, faz-se, a um só tempo, espaço político e metapolítico. Político, na medida em que nela se contemplam as principais questões compartilhadas por importantes atores políticos de uma era; metapolítico, por constituir-se em espaço de debate da própria ontologia dessa globalização.

A ONU ocupa posição crucial na promoção do diálogo entre os atores da globalização. Encampa, talvez como nenhuma outra organização internacional (OI) contemporânea, as várias dimensões do fenômeno. (i) Primeiro, por se posicionar, mais explicitamente a partir dos anos 1990, com a elaboração da Agenda 21, entre "a cruz e a espada" do sistema internacional, tendo de acomodar tanto as demandas estatais quanto as não-estatais. Isso significa comportar orientações e cursos de ação opostos sem, no entanto, deixar de funcionar como o liame de diálogo entre os diversos atores. A ONU vem conseguindo fundir, ao longo dos anos, com relativo êxito, planos e propostas, visões e vozes, bastante discrepantes. (ii) Segundo, pelos mecanismos razoavelmente avançados de governança global[6] de que é dotada a instituição. Há que se ressaltar o caráter vanguardista das iniciativas levadas a cabo pela Comissão de Governança Global da ONU, transformando a OI em importante laboratório para a execução de experimentos voltados à regulação da globalização. (iii) Terceiro, deve-se levar em conta a vocação universal que ostenta a instituição, coligindo quase 200 unidades nacionais, um sem-número de ONGs e de representantes subnacionais – graças a uma estrutura jurídico-burocrática capaz de absorver todos esses atores. Ante o exposto, a ONU credencia-se como um rico microcosmo para a observação das relações internacionais desencadeadas pela globalização (Lopes, 2003). Fica a pergunta: que papel deverá a ela caber, em um mundo globalizado?

3. A ONU e o seu quinhão

Com outro fraseado, a questão proposta é a seguinte: diante da globalização e dos desafios globais por ela desencadeados (relativos a migrações, epidemias, direitos humanos, democratização, terrorismo, degradação ambiental etc.), é razoável esperar que a ONU se constitua em mecanismo capaz de executar uma governança global satisfatória?

Dentre os adeptos da idéia de "globalização social-democrática", figura David Held. Favorável às correntes cosmopolitas, que vêem no pensamento internacionalista contemporâneo a saída para certos dilemas da globalização, Held reivindica para a ONU um papel no processo. O professor britânico entende que, comparativamente às gerações anteriores a 1939, os nascidos depois da II Guerra Mundial são mais propensos ao cosmopolitismo, a favorecer a idéia da ONU e o livre fluxo de pessoas e mercadorias. Como primeiro passo, é proposta uma reforma no atual modelo de governança global que se estabeleceu, principalmente, ao longo dos anos 1990. "A possibilidade de uma *polity* social-democrática global" – analisa – "está ligada a um quadro expandido de Estados e agências vinculados pelos princípios do imperativo da lei, da democracia e dos direitos humanos" (2004: 108). De um ponto de vista institucional, isso deve ser compreendido como uma maior aproximação entre os que pregam a Carta e algumas resoluções importantes da ONU, e a prática internacional que se desenrola.

Não basta, dentro do atual estado de coisas, buscar dispositivos que simplesmente incrementem o cumprimento de algumas convenções ou acordos internacionais – diz Held. Sem a reforma da governança global, persistirão maciças disparidades de poder e assimetria de recursos na economia global; resoluções *ad hoc* para as questões candentes da agenda internacional; e os hiatos entre a Carta da ONU e a realidade internacional. As profundamente arraigadas dificuldades do sistema ONU permaneceriam intocadas. A organização continuaria à mercê dos seus membros quanto ao custeio das suas atividades; ou da boa vontade (ou interesses particulares) destes em enviar efetivos militares para as operações de paz. Para não mencionar a capacidade desproporcional que (man)teriam as grandes potências de influenciar a agenda da organização – o que constitui situação muito pouco democrática.

Ao rechaçar a proposta de uma evolução gradativa, dentro da fórmula já vigente, Held sugere a criação de uma rede ampla e interligada de fóruns públicos, cobrindo cidades, Estados, regiões, enfim, a ordem transnacional. Nos domínios locais, dar-se-iam os processos participativos diretos do *demos*, e, nos domínios menos imediatos, ocorreria a mediação por mecanismos representativos. Nesse contexto, vislumbra-se a formação de uma assembléia autoritativa, abarcando todos os Estados e agências – uma Assembléia Geral das Nações Unidas reformada, ou um complemento a ela. O foco dessa assembléia seria o exame das questões que ocupassem o centro das preocupações globais (questões de saúde e doença, suprimento e distribuição alimentar, instabilidades financeiras, dívidas externas, aquecimento da biosfera, desarmamento, riscos nucleares, químicos e bacteriológicos, etc.). Paralelamente, na proposta de Held, aconteceria a geração de um arcabouço normativo capaz de dar conta de aliviar crises de "necessidade urgente" (*urgent need*), em casos de vida ou de morte. Tal arcabouço

corresponderia ao Conselho de Segurança Econômica e Social – uma versão robustecida do atual Conselho Econômico e Social (ECOSOC).

O plano de Held ainda prevê a revisão dos procedimentos do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), vindo incrementar-se a sua legitimidade e credibilidade. É importante, no novo desenho do CSNU, especificar o que constitui uma "severa ameaça à paz", condição necessária e suficiente para justificar o uso colegiado da força. Clama o autor, não obstante, pela extensão da representação geográfica nos processos de tomada de decisão do CSNU, com a total abolição do instituto do veto (ou equiparação do peso decisório de todos os países-membros daquele mecanismo).

Na vertente da globalização econômico-financeira, também é possível conceber-se um papel central para a ONU. Haja vista o trabalho de Heikki Patomäki (2001) sobre democratização da globalização e fluxos financeiros. Ao estudar as possibilidades de uma taxa Tobin nas transações financeiras internacionais, Patomäki argumenta que, para que a cobrança da taxa se tornasse factível, seria importante vinculá-la a um sistema de governança global mais amplo – e a ONU "has a lot of potential in this regard", salienta o autor finlandês. "The UN is the only truly universal organisation. Whereas the perspective of the Bretton Woods institutions is necessarily partial, the UN provides, at least in principle, a more representative and holistic viewpoint for discussions and governance" (2001: 205-206).

Contudo, a entidade teria de ser reformada, tornando-se mais "democrática e socialmente responsável". Patomäki entende necessária a busca por fontes alternativas de financiamento da ONU (para além da contribuição – irregular – de seus membros), a fim de se fortalecer e se democratizar a instituição. Sugestões com tal propósito variaram desde a taxação do comércio de armas e do turismo, até a criação de uma loteria internacional e de um cartão de crédito (com lucros revertidos para a ONU). O autor anuncia que a própria taxa Tobin, se e quando implementada, poderia contribuir substancialmente com o orçamento da entidade.

Duas modalidades de reforma da ONU, com vistas à implantação de um amplo sistema de governança global (condição para o êxito da proposta de Tobin, no entendimento de Patomäki), foram concebidas. Consoante a primeira proposta (originalmente sugerida pela Comissão de Governança Global da ONU), seria criado um Conselho de Segurança Econômica (CSE), responsável pela elaboração de um quadro de política econômica estratégica de longo prazo, para governos nacionais e demais organizações internacionais. A sua agenda se fundamentaria em uma compreensão alargada da noção de "segurança internacional" – abrangendo, por exemplo, crises ecológicas compartilhadas, instabilidade econômica, desemprego crescente, problemas de transição em países pós-comunistas, pobreza em massa, falta de segurança alimentar. O CSE não responderia pela gestão de crises, mas, em vez disso, investigaria as tendências econômicas e tomaria algumas medidas preventivas, evitando, assim, as crises. A segunda proposta diz respeito à reforma do próprio ECOSOC, estrutura já existente. Quando concebido, o ECOSOC deveria ocupar o ápice da cadeia de relações com as instituições de Bretton Woods. Nominalmente, as agências estavam sujeitas à coordenação do sistema ONU. Na prática, isso nunca houve. FMI e Banco Mundial se autonomizaram, marginalizando o Conselho. Uma revitalização do

ECOSOC deveria pressupor um novo órgão executivo, com mais capacidades para implementar as suas decisões; um secretariado com independência e novas capacidades analíticas; sessões constantes, e não mais esporádicas; e um corpo equivalente a um Conselho de Ministros, incumbido de planejamento de longo prazo e monitoramento das tendências da economia global.

No campo das postulações éticas, o filósofo australiano Peter Singer é um dos defensores da importância da ONU em um mundo globalizado. Singer (2004) entende que o resultado, bom ou ruim, desta passagem pela globalização (se é que chegaremos a transpô-la incólumes) vai depender da nossa reação ética à idéia de que vivemos em *um só mundo*. A exemplo das idéias de Max Weber sobre as sociedades tradicionais, Singer afirma que, se o grupo diante do qual temos de justificar nosso comportamento é a tribo ou a nação, nossa moralidade tende a ser tribal ou nacionalista. Se, no entanto, a revolução nas comunicações criou um público global, podemos sentir a necessidade de justificar nosso comportamento perante o mundo inteiro. Tal mudança, para o autor, cria a base material para uma nova ética que alcance a todos os habitantes do planeta.

Não assumir um ponto de vista ético global tem sido – ele argumenta – um sério erro das nações ricas. Erro que, hoje, metamorfoseia-se nas ameaças à segurança internacional – o terrorismo, em bom português. Relembra que, "se os grandes impérios do passado, persa, romano, chinês ou britânico, conseguiram, enquanto durou o seu poder, manter as suas principais cidades a salvo de bárbaros que habitavam as fronteiras de seus territórios, no século XXI, a maior potência de todos os tempos não pôde evitar que autoproclamados defensores de uma visão de mundo diferente da sua atacassem sua cidade mais importante e sua capital" (Singer, 2004, p.16-17).

Não só a respeito do terrorismo, mas também no que concerne a outras tantas ameaças globais (nomeadamente, nas áreas do meio ambiente, da economia e do direito internacional), Peter Singer concede à ONU a tarefa da geração de uma nova "ética da globalização". Admite, como os outros, que o bom funcionamento da instituição requer uma série de reformas estruturais – das quais faça parte, necessariamente, uma reavaliação do instituto do veto no âmbito do CSNU. Mas é categórico ao afirmar que é cedo demais para se anunciar o réquiem da ONU – como tantos analistas o fizeram, na cobertura da II Guerra do Iraque (2003).

4. Algumas ponderações ao argumento

Contrastando abertamente com as visões acima esboçadas, oferece-se o ceticismo de Jürgen Habermas. Em seu *A Constelação Pós-Nacional* (1998), o filósofo alemão argúi que, hoje em dia, a ONU incorpora Estados-membros que apresentam diferenças extremas entre si, no tocante à densidade e composição das suas populações, ao tipo de legitimidade política que conferem a seus governos, ao grau de desenvolvimento econômico, etc. Até o fundamento normativo da entidade, a Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, padece de uma diversidade muito grande de interpretações da parte de seus multiculturais signatários. Tudo isso o leva a crer que, embora bem-sucedida na sua função original (a de evitar uma III Guerra Mundial), à ONU falta *legitimidade* para desempenhar missões de maior envergadura:

> Uma organização mundial se diferencia das comunidades organizadas estatalmente no que faz cumprir a condição de uma inclusão completa: não pode excluir ninguém, porque não admite os limites entre dentro e fora. Uma comunidade política deve, se se entende como democrática, poder distinguir os que dela são membros e os que não são. O conceito auto-referencial de autodeterminação coletiva aponta o espaço lógico que ocupam os cidadãos democraticamente unidos como membros de uma comunidade política particular. E ainda que tal comunidade se constitua a partir dos princípios universalistas do Estado constitucional democrático, desenvolverá, sim, uma identidade coletiva, pois os princípios universalistas serão interpretados e postos em prática à luz de sua história e do contexto de suas formas de vida. Esta autocompreensão ético-política dos cidadãos de uma determinada comunidade política é o que falta a uma comunidade inclusiva dos cidadãos do mundo (1998: 140-141).

Dificilmente se forjaria, no seio da ONU, um equivalente sério da solidariedade entre os cidadãos de um Estado, surgida no marco que representa a nação. A solidariedade entre os cidadãos do Estado, para Habermas, está calcada em uma identidade coletiva particular. A solidariedade cosmopolita, para o alemão, pode apoiar-se exclusivamente no universalismo moral expresso nos direitos humanos. Trata-se, de um lado, da solidez de uma identidade coletiva interior ao Estado, escorada em referências históricas e pessoas morais, e, de outro, da solidariedade frouxa entre os cidadãos do mundo, baseada em um consenso cosmopolita que une circunstancialmente um número de indivíduos contra (ou a favor de) determinados temas ou situações. Falta, portanto, uma dimensão ética e política comum para a sociedade mundial – que seria necessária para a formação de uma comunidade e de uma identidade globais. Ainda não é possível uma "política mundial interior" genuína, afirma. No nível internacional, carecemos de um marco comunicativo "denso" – e a ONU, ao que tudo indica, não será capaz de suprir essa lacuna.

O pensador alemão admitiu, em entrevista concedida após o "11/9" (em 2002), que a ONU tem sido o experimento de governança global que mais efetivamente se aproximou da idéia de uma comunidade internacional, eliminando o estado de natureza entre as nações, penalizando as guerras de agressão, o genocídio e os crimes contra a humanidade e punindo as violações dos direitos humanos. Mas o relativo sucesso da ONU em fazer respeitar essa *minima moralia* não obscurece o fato de a organização mundial não passar, o mais das vezes, de um "tigre de papel" – no exato dizer de Jürgen Habermas. A seletividade com que o CSNU aprecia os seus casos, a discrepância entre o que deve e o que pode ser feito, as intervenções de Estados não-autorizados que usurpam mandatos, enfim, todos esses fatores só ajudam a corroer a força política da instituição. Como saída para tal quadro, Habermas vê uma possibilidade, externa à ONU: o fortalecimento de organizações continentais, como a União Européia, o Nafta e a Asean, vindo contrabalançar o desequilíbrio de poder hoje refletido no interior das organizações internacionais (Borradori, 2004).

Fazendo companhia a Habermas, está Samantha Power. Para Power (2004), daqui por diante, a relevância das Nações Unidas pode ser tão ou mais perigosa do que a irrelevância (de uma perspectiva institucional). Alega a professora que nunca antes a ONU fora responsável pela condução de tantas missões de paz mundo afora. E que isso tem pesado sobre os ombros de uma entidade mal-equipada, que, aos 60 anos de existência, ainda conta com muito do seu anacrônico desenho original. À medida que

os Estados transferem o tema do combate ao terrorismo para suas agendas domésticas, sobram para a ONU as essenciais – embora ingratas – operações de alívio humanitário. As reformas são necessárias, mas os Estados líderes da organização têm enormes interesses políticos em manter o atual arranjo de forças. Nenhum dos membros permanentes do CSNU deseja abrir mão de sua prerrogativa de veto; regimes repressores dispõem de assento nas comissões de direitos humanos da entidade, onde podem elaborar e aprovar resoluções e conceitos esdrúxulos; e as grandes potências, financiadoras da atividade da ONU, têm outras prioridades orçamentárias. Mesmo os próprios funcionários de carreira, que levaram décadas para atingir os seus postos de hoje, temem uma reforma administrativa radical que lhes venha a prejudicar.

O prestígio da organização depende muito do desempenho de três de seus órgãos: CSNU, Comissão de Direitos Humanos (CDH)[7] e Departamento de Operações de Paz (DOP). Todos eles, hoje, enfrentam graves problemas. No CSNU, os cinco membros permanentes falam por apenas 29% da população mundial, cometem graves abusos de direitos humanos (China, Rússia e Estados Unidos, destacadamente) e não hesitam em recorrer ao unilateralismo, quando os seus interesses são arranhados; quanto ao CDH, há quem o chame de "grande farsa politizada". Como ilustração, convém recordar que a Líbia (reconhecida internacionalmente como infratora dos direitos humanos) presidiu a comissão em 2003 e, em 2004, aceitou-se o Sudão como seu membro (malgrado a limpeza étnica reportada em Darfur); no que respeita ao DOP, o orçamento destinado às operações de paz (que é independente do orçamento geral da organização) não suporta mais o nível de atividades (estima-se que cerca de US$ 1 bilhão adicional fosse necessário anualmente, apenas para a manutenção das operações em curso). A carência de recursos tem levado o secretário-geral a demandar mais efetivos e logística de países com pouca ou nenhuma tradição militar (vide o caso do Brasil no Haiti), o que, não raro, acarreta erros estratégicos e ineficiência das missões. A autora conclui, parafraseando Dag Hammarskjöld (segundo secretário-geral da organização): a ONU não foi criada para conduzir os Estados ao céu, e, sim, para tirá-los do inferno; ainda assim, mesmo para tirá-los do inferno, faz-se necessária uma organização que esteja apta ao trabalho. Definitivamente, hoje e no futuro próximo, esse não é o caso da ONU – argumenta Power (2004).

Reflexões finais

Ao contrário do pessimismo em uníssono, veiculado pela grande mídia, a respeito do futuro da ONU – especialmente após a invasão anglo-americana do Iraque, em 2003 –, os autores consultados acabam por ofertar um quadro prospectivo mais equilibrado (porque menos impressionista).

A avalanche de marchas fúnebres que foi dedicada à ONU, nos últimos tempos, contrasta com visões, até certo ponto otimistas, esposadas por pensadores de diversos matizes. David Held enxerga na ONU potencial para promover a globalização social-democrática; Heikki Patomäki entende que a ONU é a única OI capaz, hoje, de uma governança global nos campos econômico e financeiro. Peter Singer faz da ONU uma arena indispensável para a emergência da ética da globalização, antídoto para muitos

dos desafios globais enfrentados. Por outro lado, há o ceticismo de Jürgen Habermas, para quem a solidariedade global possível, no âmbito da ONU, ainda não pode substituir a força da tradicional identidade coletiva forjada no marco do Estado-nação. E Samantha Power, que advoga a tese de que, se a ONU não passar por profundas reformas institucionais num futuro próximo (o que parece uma possibilidade remota, dados os interesses em jogo), ela não poderá ser mais demandada do que o é hoje (e, segundo a autora, é até preferível que assim seja).

De um modo geral, os autores de cujas idéias aqui brevemente tratamos convergem no entendimento de que um papel protagônico para a ONU do século XXI requererá uma série de ajustes não tão facilmente alcançáveis. Reclama-se do caráter decorativo da sua Assembléia Geral, das assimetrias incrustadas em seu Conselho de Segurança (órgão com poderes deliberativos), da inoperância do Conselho Econômico e Social. Ainda assim, por paradoxal que possa parecer, a maioria das soluções vislumbradas pelos estudiosos, no sentido de uma governança global, não passa pela abolição da ONU, mas, sim, pelo seu aperfeiçoamento. Mais do que isso: raciocina-se *dentro* do marco da ONU, como se houvesse um inevitável enraizamento das empreitadas conceituais no mundo empírico. Em uma sociedade internacional que se preza, instituições internacionais parecem um imperativo.

É interessante notar como as dimensões do concreto e do abstrato acabam cruzando-se e sobrepondo-se. Nos editoriais de jornais e revistas, nas crônicas televisadas, nas manchetes dos *websites* de notícia, há um maior apego ao imediato, ao "objetivo", ao concreto. Daí, possivelmente, o tom quase padronizado de descrença em relação à entidade de vocação universal que colocamos em apreciação. Não se considera o abstrato; antes, dá-se, na grande mídia, uma opção tácita (e, freqüentemente, superficial) pelo concreto. As alegadas "falhas" da ONU fazem muito mais eco e falam muito mais alto do que, por exemplo, os indícios de emergência de uma consciência global, abstrata, imaterial. Para levar o nosso ponto à caricatura: se aumenta a confiança depositada por cidadãos (globais?) na ONU (uma abstração, portanto), esse fato é logo eclipsado, nos noticiários, por, digamos, uma certa "goteira" (!) surgida na sede física da ONU, em Nova Iorque.[8] Infelizmente, essa incapacidade de abstração determina, muitas das vezes, o juízo pessimista que se faz da ONU. Enfoca-se o exótico ou o banal, em detrimento do essencial.

No episódio da II Guerra do Golfo Pérsico, tornou-se explícito que, muito embora tenham sido determinadas, pela comunidade internacional, as referências de legalidade e de legitimidade, alguns Estados optaram por desviar-se dos procedimentos preconizados pelo Direito Internacional e praticados pela ONU, atuando à margem do sistema. Logo, em vez de anunciar-se a morte da ONU, não soaria absurdo reivindicar-se, na contramão, que essa organização internacional manifestou à ocasião integridade ética, coerência na defesa de seus princípios edificantes e autonomia política, não se tombando – como ocorreu diversas vezes no passado – aos desígnios da potência dominante.[9] Talvez Anne-Marie Slaughter (2003) estivesse certa quando argumentou que "*the United Nations speaks for the international community, and, when it speaks in unison, it projects moral authority that no individual government can match. The problem is that the power of the United Nations has not been properly applied*". O Conselho de Segurança das Nações Unidas aumentou a níveis

estratosféricos os custos morais do unilateralismo, e isso é tudo o que ele pode fazer quando as grandes potências discordam em relação a um tópico.

Se realmente vivemos uma etapa mais reflexiva da Modernidade, em que a "estocagem" (*storage*) de recursos autoritativos e de poder depende cada vez menos da co-presença dos indivíduos (em relação a outras fases da globalização, com mais centralidade do Estado-nação unitário),[10] talvez fosse o tempo de começar a olhar a ONU com novos olhos. Acreditamos que boa parte dos críticos da entidade permanece, ainda hoje, aprisionada a um "materialismo histórico" recalcitrante, que prioriza o concreto em detrimento do abstrato. Nunca é ocioso repetir: a ONU *não é* emulação de um governo mundial; tampouco é um Estado global capaz de uma "política mundial interior" (como parece sugerir Habermas). É vão seguir desconsiderando o seu papel central, de regulação e coordenação, de canal de comunicação, de reservatório de confiança entre os povos, de válvula de escape (em um sistema internacional *formalmente* anárquico), a despeito de todas as dificuldades e obstáculos que se lhe interpõem. É inútil continuar na senda dos que apenas se interessam em enxergar o seu fracasso, negando-lhe qualquer mérito.

Alternativamente, pode-se pensar a situação da ONU em referência ao argumento de Ian Hurd (1999) sobre a possibilidade de governança internacional: se atores atribuem legitimidade àquela instituição, e dessa forma dão anuência às regras dela emanadas, tem-se justamente um quadro típico de autoridade, e não de anarquia.[11] Um melhor discernimento entre os atributos da anarquia internacional *imaginada* e aquelas que são as suas manifestações (e limitações) *empíricas* permitiria visão mais sensível das possibilidades abertas para a ONU na política contemporânea. Possibilidades essas também ancoradas na tensão entre as reivindicações estatistas e as demandas sistêmicas, presente desde as origens do moderno espaço internacional.

Sem ilusões idealistas, purismos legalistas ou planificações grosseiras (que desconsideram o papel político da ONU, especialmente nos momentos em que a organização supostamente "falha", na condição de "árbitro" das relações internacionais), compartimos da opinião do professor Inis Claude, Jr., que, em expressiva passagem, sentenciou: *se não existisse a ONU, ela teria de ser inventada* (Weiss; Forsythe; Coate, 2001, prefácio). Muito da política internacional globalizada, no futuro, passará por suas vias institucionais (reformadas). É até difícil conceber a cena internacional futura de outra maneira.

Notas

1 *"The word 'globalization' is, as we can see, a simultaneously descriptive and prescriptive pseudo-concept that has supplanted the term 'modernization', long used by American social sciences as a euphemistic way of imposing a naively ethnocentric evolutionary model by which to classify different societies in terms of their distance from the most economically advanced society, that is to say, American society, established as the end-point and goal of all human history"* (Bourdieu, 2005: 225).

2 A rigor, Boaventura de Sousa Santos (2000) prefere o termo "Pós-Modernidade".

3 Walker aponta expressão dessa oposição, no debate dos anos 1920-30, na contradistinção entre Hans Kelsen, propugnador da precedência do direito internacional, e Carl Schmitt, defensor da capacidade última do soberano de declarar a exceção da vigência da lei em seu território.

4 Um preceito do pensamento sobre o moderno espaço internacional, escreve Walker, é o de que *"there*

must be no reduction of (legitimate) differences in order to attain universality, for otherwise we arrive not at a states system, an international, but at an empire (...) The point of the modern international, crucially, is to allow for diversity within unity, not the erasure of diversity so as to attain unity" (2006: 61). Assim sendo, não se poderia falar em uniformização sem que se trouxesse a reboque um questionamento da própria ordem internacional.

5 Também há, naturalmente, os Estados que perderam, no nível macroeconômico, com a globalização das relações econômicas.

6 Conforme definiu a Comissão de Governaça Global da ONU (1995): *"Governance is the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. It is a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and cooperative action may be taken. It includes formal institutions and regimes empowered to enforce compliance as well as informal arrangements that people and institutions either have agreed to or perceive to be in their interest"*.

7 Hoje, substituído pelo Conselho de Direitos Humanos, que passou a funcionar em 2005.

8 "O pormenor, o aspecto pitoresco, o inesperado, o incidente estimulam e divertem a contemplação do espírito jovem", comenta Gaston Bachelard (2004: 17). Não faltam páginas de periódicos nem políticos dedicados a notícias como a seguinte, datada de 28 de agosto de 2006: *"The long-delayed plans to renovate the United Nations buildings, old and riddled with safety violations, pose deadly risks to emergency responders and thousands who live and work around the area, Sen. Charles Schumer said yesterday. Citing the testimony of UN officials, Schumer said a fire could travel quickly up the walls of the main building, which lacks sprinklers. Also, the heat pipes leak and could contaminate the Manhattan neighborhood with asbestos if they were to explode, he said. 'If this building were owned by a private company, there would be so many violations that the Buildings Department would be tempted to close it down,' Schumer, a Democrat, said"* (Virasami, 2006).

9 Cf., por exemplo, a articulação diplomática que precedeu a invasão da Coréia, em 1950, pelas tropas onusianas, lideradas pelos Estados Unidos da América – com o aval da ONU tendo sido obtido na Assembléia Geral, por meio da famosa resolução "Uniting for Peace", que ignorava os procedimentos prescritos pela Carta da ONU.

10 Ver Giddens (1991, 1996).

11 Numa chave weberiana, isto é sustentado em virtude de que "The incidence of anarchy is not the same as a condition of anarchy, that is, an absence of rule" (Onuf, 1989, p.167).

Referências bibliográficas

AVRITZER, L. (2002), "Em busca de um Padrão de Cidadania Mundial", *Lua Nova*, n° 55-56, pp 29-55.

BACHELARD, G. (2004), *Ensaio sobre o Conhecimento Aproximado*. Rio de Janeiro, Contraponto.

BANCO MUNDIAL. (2003), *Globalização, Crescimento e Pobreza*. São Paulo, Editora Futura.

BHAGWATI, J. (2004), *Em Defesa da Globalização.* Rio de Janeiro, Campus.

BOURDIEU, P. (2005), *The Social Structures of the Economy*. Cambridge: Polity Press.

BORRADORI, G. (2004), *Filosofia em Tempo de Terror – Diálogos com Habermas e Derrida*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.

COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE (1995), *Our Global Neighborhood*. Oxford, Oxford University Press.

FALK, R. (1999), *Predatory Globalization*. Londres, Polity Press.

RCÍA CANCLINI, N. (2004), *A Globalização Imaginada*. São Paulo, Iluminuras.

GIDDENS, A. (1996), *Para Além da Esquerda e da Direita*. São Paulo, Ed. UNESP.

_____. (1991), *As Conseqüências da Modernidade*. São Paulo, Ed. UNESP.
GILPIN, R. (2004), *O Desafio do Capitalismo Global*. Rio de Janeiro, Record.
HABERMAS, J. (1998), *La constelación posnacional*. Barcelona, Paidós.
HALL, P.; SOSKICE, D. (2001), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford, Oxford University Press.
HELD. D. (2004), *Global Covenant*. Londres, Polity Press.
HELD, D. & KOENIG-ARCHIBUGI, M. (2003), *Taming Globalization: Frontiers of Governance*. Londres, Polity Press.
HURD, I. (1999) "Legitimacy and Authority in International Politics, *International Organization*, vol. 53, n° 2, pp. 379-408.
KALDOR, M. (2003), *Global Civil Society*. Londres, Polity Press.
LOPES, Dawisson B. (2003), "Governança Global: A Relação entre Estados e ONGs". Trabalho de Conclusão de Graduação, Departamento de Relações Internacionais, PUC-MG.
ONUF, N. G. (1989), *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*. Columbia (SC), South Carolina University Press.
PATOMÄKI, H. (2001), *Democratising Globalisation*. Londres, Zed Books.
POWER, S. (2004), "Business as Usual at the UN", *Foreign Affairs*, www.foreignpolicy.com, acesso em 18 de abril de 2006.
ROBERTSON, R. (1992) *Globalization: Social Theory and Global Culture*. Londres, Sage Publications.
SANTOS. B. S. (2000), *A Crítica da Razão Indolente*. São Paulo, Cortez.
_____. (2001), *Globalização: Fatalidade ou Utopia?* Porto, Edições Afrontamento.
SINGER, P. (2004), *Um só Mundo: a Ética da Globalização*. São Paulo, Martins Fontes.
SLAUGHTER, A. M. (2003), "Misreading the Record", *Foreign Affairs*, http://www.foreignaffairs.org/20030701faresponse82417/edward-c-luck/stayin-alive-the-rumors-of-the-un-s-death-have-been-exaggerated.html, acesso em abril de 2006.
THOMPSON, G.; Hirst, P. (1998), *Globalização em Questão*. Petrópolis, Editora Vozes.
VIRASAMI, B. (2006), "Schumer Calls for Renovation at the U.N.", *Newsday*, http://www.newsday.com/news/local/newyork/ny-nyun0828,0,5207276.story?coll=ny-top-headlines, acesso em abril de 2006.
WALKER, R. B. J. (2006), "The Doubled Outside of the Modern International", *Ephemera*, http://www.ephemeraweb.org/journal/6-1/6-1intro.pdf , acesso em abril de 2006.
WEISS, T. G. & FORSYTHE, D. P. & COATE, R. A. (2001), *The United Nations and Changing World Politics.* Boulder, Westview Press.

Resumo

Vive-se hoje o que alguns atores sociais e autores influentes convencionaram chamar de "globalização". O fenômeno é, via de regra, mal estudado. A sua força aparece nos discursos, nos noticiários, nos relatórios dos mais diversos matizes sobre a cena social e política internacional. Mas pouco se converge quanto ao seu sentido, ao seu impacto na vida dos cidadãos, ao seu potencial para unir ou distanciar os homens. A proposta deste ensaio é modesta, porém clara: nossa intenção é coletar visões sobre (i) como a globalização afeta a atuação da ONU, possivelmente a mais alta referência política multilateral para os povos, no adentrar do século XXI. Mais do que isso, busca-se proporcionar um painel ilustrativo de (ii) como importantes estudiosos têm concebido o futuro da ONU à luz das ditas teorias da globalização e de todos os câmbios por que passam as relações internacionais contemporâneas.

Abstract

We live today under the aegis of what some influential authors and social actors have named "globalization". As a rule, this is a badly studied phenomenon, yet widely present in political speeches, news headlines and reports of all sorts about the international scene. There is little consensus on what its real significance is, which impact to citizens it brings about, what potential in (dis)uniting peoples it actually bears. The proposal of our essay is modest, but clear enough: it is our intention to assess (i) how globalization affects the institutional performance of the UN, possibly the highest political multilateral reference to the peoples of the world in current times, as we set foot on the 21st century. Besides, (ii) we seek to provide a panel on how important academics conceive the future of the UN, in the light of so-called globalization theories and all those purported changes in contemporary international relations.

Palavras-chave: ONU, Modernidade, globalização, concretude, abstração, sociologia política.
Keywords: UN, Modernity, globalization, concreteness, abstraction, political sociology.

OS LIMITES DO DIREITO INTERNACIONAL FACE À POLÍTICA

Salem Hikmat Nasser

Introdução

Em 2002, Israel deu início à edificação de uma barreira, um muro de separação entre o que é internacionalmente reconhecido como território israelense e os territórios palestinos ocupados. O objetivo declarado da edificação era a proteção contra ataques terroristas e, com base nesse mesmo objetivo declarado, os trabalhos de construção ainda perduram. O traçado da barreira penetra nos territórios ocupados por Israel desde 1967. Em longos trechos, tanto nos segmentos já concluídos da barreira quanto naqueles projetados, mas não concluídos, faixas de território palestino – aquelas localizadas entre a fronteira de Israel e a barreira – encontram-se isoladas do restante. Além disso, a construção desse muro expropria propriedades privadas e destrói uma parte delas, na sua maioria terras agrícolas, ricas em água e em árvores frutíferas. Em conseqüência, a liberdade de movimento da população palestina fica restrita, assim como o seu acesso ao trabalho, à saúde e à educação.

Os palestinos e boa parte da comunidade internacional se insurgiram contra a edificação dessa barreira de separação. Não havendo recuo por parte de Israel, em 14 de outubro de 2003, a questão foi levada ao Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU), onde um projeto de resolução que tratava da construção do muro foi rejeitado, tendo sofrido o veto dos Estados Unidos. O tema permaneceu na pauta do Conselho que, no entanto, não cuidou mais do assunto nas suas reuniões subseqüentes.

Estando a matéria bloqueada no Conselho de Segurança, a Assembléia Geral das Nações Unidas resolveu discuti-la e aprovou, em 21 de outubro de 2003, uma resolução[1] que, ainda que com força apenas recomendatória[2], exigia a interrupção da construção e o cancelamento do projeto isaraelense, e requisitava que o Secretário Geral da organização acompanhasse o cumprimento da resolução e lhe apresentasse relatórios periódicos.

A Parte operativa da Resolução dizia o que segue:

> 1. [A Assembléia Geral] Exige que Israel interrompa a construção do muro no território palestino ocupado, inclusive Jerusalém oriental e seu entorno, e retroceda nesse projeto, que se distancia da linha de armistício de 1949 e que é contrário às disposições pertinentes do direito internacional;
>
> 2. Exorta as duas partes a cumprirem as obrigações que lhes cabem em virtude das disposições pertinentes do mapa do caminho, a Autoridade palestina a se esforçar visivelmente, no terreno, para parar e para desorganizar os indivíduos e os grupos que executam e organizam atentados violentos e para impedi-los de agir, e o Governo israelense a não tomar medidas que sabotam

> a confiança, notadamente, as expulsões, os ataques contra a população civil e as execuções extrajudiciais;
>
> 3. Pede ao Secretário Geral que preste contas periodicamente sobre a maneira como a presente resolução é respeitada, devendo o seu primeiro relatório sobre a aplicação do parágrafo 1 acima ser apresentado no prazo de um mês, após o que novas medidas deveriam ser consideradas, caso necessário, pelos organismos das Nações Unidas [...].

Em 8 de dezembro de 2003, a Assembléia Geral adotou nova resolução com relação ao tema, solicitando à Corte Internacional de Justiça (CIJ) que respondesse com urgência à seguinte pergunta:

> Quais são em direito as conseqüências da edificação do muro que Israel, potência ocupante, está construindo no território palestino ocupado, inclusive no interior e no entorno de Jerusalém oriental, de acordo com o exposto no relatório do Secretário geral, levando-se em conta as regras e princípios do direito internacional, notadamente a quarta convenção de Genebra de 1949 e as resoluções consagradas à questão pelo Conselho de Segurança e pela Assembléia Geral?[3]

A Assembléia Geral exercia, assim, a prerrogativa, que lhe é dada pela Carta das Nações Unidas[4] e pelo Estatuto da Corte Internacional de Justiça[5], de solicitar a esta última um parecer consultivo.

A Corte emitiu seu parecer em 9 de julho de 2004[6]. Considerou-se competente para responder ao pedido da Assembléia Geral e decidiu que era apropriado fazê-lo. Respondeu dizendo que a edificação do muro e o regime a ela associado eram contrários ao direito internacional; que Israel tinha a obrigação de colocar um termo às violações, cessar os trabalhos, desmantelar a obra e privar de efeitos o conjunto de atos legislativos e regulamentares que se referissem à edificação; que Israel tinha a obrigação de reparar os danos causados; que todos os demais Estados estavam obrigados a não reconhecerem a situação ilícita decorrente da construção do muro.[7]

Essas conseqüências jurídicas da edificação, as obrigações para Israel e para os demais Estados, a Corte as estabelece tendo primeiramente determinado o direito aplicável ao caso, e em seguida analisando os fatos à luz desse direito. A Corte buscou e encontrou as normas aplicáveis em costumes internacionais oponíveis a Israel e em tratados pelos quais Israel estivesse obrigado.

Por tratar-se de um parecer consultivo pedido pela Assembléia Geral da ONU, a resposta da Corte não se dirige aos Estados partes da contenda, nem impõe obrigações de implementação aos mesmos. A resposta é dirigida à Assembléia que solicitou o parecer e não resolve de modo definitivo a controvérsia. Em outras palavras, apesar de dizer o direito, identificar os direitos e obrigações, diferenciar o lícito do ilícito, e estabelecer as conseqüências decorrentes de atos contrários ao direito internacional, a Corte, nesse caso, não pode obrigar Israel ao cumprimento do direito.

A exemplo da indiferença demonstrada com relação à condenação de grande parte da comunidade internacional no momento do início da construção do muro, Israel decide, então, ignorar o parecer da Corte. Considera-o desprovido de autoridade, mas também entende que o parecer era um modo dissimulado, encontrado por uma maioria

dos Estados da Assembléia Geral, de fazer com que a Corte decidisse um contencioso entre duas partes quando uma delas, Israel, não havia dado seu consentimento em participar de tal contencioso diante daquela jurisdição. Finalmente, considera, como o faziam outros governos, que o contencioso entre palestinos e israelenses necessitava de uma solução política e não jurídica.

Com relação ao último aspecto referido, é interessante notar que alguns juristas, ao comentar o parecer, entenderam igualmente que este era um tema em que o direito não tinha um papel positivo a desempenhar e que o parecer poderia ser, inclusive, um elemento nocivo aos esforços políticos empreendidos para resolver essa contenda específica.[8]

Esse caso serve como ponto de partida e como ilustração da problemática que se pretende explorar neste trabalho: por um lado, carrega em si algumas das limitações mais flagrantes do ordenamento jurídico internacional e, por outro, anuncia a relação diferenciada que parece entreter o direito internacional com a política.

I. Limitações do direito internacional

O direito internacional é direito. É claro que essa afirmação implica a aceitação, por quem a faz, de um determinado conceito de direito e a correspondência essencial entre as características do direito internacional e os critérios dados pelo conceito.

O conceito, genérico, aqui adotado, diz ser o direito um conjunto razoavelmente organizado de normas obrigatórias, criadas ou reveladas por mecanismos e procedimentos formais e reconhecidas pelos atores sociais como sendo diferenciadas dos demais tipos de normas por esse seu caráter obrigatório.[9] O direito internacional é um conjunto de normas obrigatórias e prevê certo número de mecanismos e procedimentos aptos a revelarem e criarem essas normas. Os componentes da sociedade internacional – os Estados, principalmente, mas também as instituições, os tribunais, os doutrinadores, os indivíduos – reconhecem a existência desse conjunto normativo e seu caráter obrigatório.

Alguns autores, no entanto, por conceituarem o direito de modo diverso, não hesitam em negar ao direito internacional o status de direito. Weber, por exemplo, ao trabalhar os conceitos sociológicos fundamentais, considera ser necessária ao conceito de direito a existência de um quadro coativo, ou seja, um grupo de pessoas, apoiado pelo poder político, especialmente destinado a manter seu cumprimento. Portanto, não se poderia chamar de direito o direito internacional, ao qual falta esse quadro coativo, a não ser que se tenha outro conceito de direito, possibilidade que Weber não descarta (Weber, 1964: 28).

Entre os que reconhecem o caráter jurídico do direito internacional, há os que chamam a atenção para as características diferenciadoras em relação ao modelo Estatal de ordem jurídica. Hart, que pensa o direito como um conjunto de normas primárias e normas secundárias, considera o direito internacional uma espécie de direito primitivo, já que só contém, segundo ele, normas primárias de comportamento.[10]

O conceito genérico de direito que adotamos se aplica tanto ao direito estatal quanto ao direito internacional. Não se diferenciam essas ordens, portanto, no que

respeita à essência do jurídico. Diferenciam-se nas características que os marcam enquanto *ordenamentos jurídicos*.

O ordenamento jurídico internacional opera em uma sociedade composta por Estados que pensam a si mesmos como igualmente dotados de soberania e independentes. É uma sociedade que carece de um poder supraestatal, não apenas coativo, mas também produtor das normas. Essa característica essencial determina alguns traços do que se está chamando de limitações desse direito.

Por serem soberanos e porque falta uma autoridade supraestatal, aos Estados não se pode impor a sujeição às normas jurídicas. As duas fontes principais do direito internacional dependem essencialmente do comportamento dos Estados ou de sua aceitação para que surjam normas que os obriguem.

Nos tratados internacionais, cada Estado individual precisa, voluntariamente, expressar seu consentimento em comprometer-se com aquele conjunto específico de normas, de direitos e de obrigações.

Já os costumes internacionais, constituídos de uma conjugação de prática generalizada e de convicção de juridicidade, necessitam justamente do comportamento dos Estados para se revelarem. É recente em direito internacional a idéia de que determinadas normas costumeiras se aplicam a todos os Estados, ainda que um Estado individualmente não tenha participado da prática, nem comungue da convicção de juridicidade.[11] Ainda assim, resta o fato de que não se trata de normas postas por uma autoridade e oponíveis a cada Estado.

Isto faz com que, nessa sociedade, em qualquer circunstância em que seja necessário conhecer o que diz o direito ou aplicá-lo, será necessário investigar se cada Estado individual está obrigado por cada norma específica, seja ela convencional ou costumeira.

As normas do direito internacional estão, portanto, estruturadas de modo diverso daquele que organiza as normas dos direito estatais. Enquanto o direito interno parece apresentar uma unicidade e uma organicidade dadas pela existência de um poder central e pela sujeição indiscriminada dos atores sociais ao ordenamento jurídico em que as normas estão hierarquicamente organizadas, o direito internacional se apresenta como um ordenamento complexo em que coexistem diferentes regimes normativos, compostos por normas entre as quais não há hierarquia, congregando conjuntos diferentes de Estados.

A crescente institucionalização da sociedade internacional é apenas uma evolução dentro desse cenário que se mantém essencialmente o mesmo. Afinal, as instituições, mais especificamente, as organizações intergovernamentais, são criadas por tratados internacionais com os quais os Estados aceitam comprometer-se. As estruturas criadas por grandes tratados internacionais (em matéria ambiental, por exemplo), que também resultam desse processo de institucionalização, dependem igualmente da vontade dos Estados.

Para determinar o funcionamento dos regimes jurídicos específicos (e.g. direitos humanos, meio ambiente, segurança, em dimensão regional ou global etc.), com suas normas, suas instituições, seus mecanismos de controle e, mais importante, com seus eventuais mecanismos de adjudicação e imposição de soluções, é preciso o concurso das vontades dos Estados. E esse concurso de vontades será encontrado com facilidade

variável segundo o regime com que se está lidando, ou melhor: para cada regime, o concurso de vontades determinará características e força variáveis.

Retornemos ao exemplo que abriu este artigo. A questão envolvendo palestinos e israelenses está evidentemente inserida na problemática da paz e da guerra. Existe em direito internacional um regime jurídico da paz, da sua manutenção, do afastamento da guerra e das condições em que esta pode ser travada. Na verdade, a preocupação com a paz e a segurança internacionais se encontra no centro das razões para a criação da ONU e está no centro de seus objetivos igualmente. A ONU é a mais universal das organizações internacionais, composta pela quase totalidade dos Estados do mundo que compõem um de seus órgãos principais, a Assembléia Geral. Outro de seus órgãos principais é o Conselho de Segurança, que tem como principal atribuição velar pela paz e pela segurança internacionais. Finalmente, a ONU conta, entre seus órgãos, com a principal, e a mais universal igualmente, entre as Cortes Internacionais, a CIJ.

Quando um Estado, incidentalmente um membro da ONU, comporta-se de modo flagrantemente ilegal, como reagem as instituições e como funciona o regime jurídico? O Conselho de Segurança falha em dar uma resposta porque um dos membros permanentes se opõe. As normas sobre o funcionamento do Conselho já prevêem a possibilidade dessa recusa e essa possibilidade de bloqueio. A Assembléia Geral, por uma grande maioria de seus membros[12], resolve condenar aquele comportamento e exigir sua interrupção. Mas a Assembléia Geral pode apenas recomendar. É o que prevêem as normas da Carta da ONU. A CIJ não pode conhecer de um contencioso envolvendo Israel, porque seu Estatuto prevê que um Estado precisa aceitar a jurisdição da Corte para ser julgado por ela. A Corte pode dizer o direito e dizer as conseqüências da violação do direito respondendo a um pedido de parecer consultivo feito pela Assembléia Geral, mas um parecer não obriga Israel a nada.

Assim, o direito, ainda que cristalino, encontra os seus limites, porque, além disso, não pode nada mais.

2. Direito internacional e política

Política significa a mesma coisa na esfera doméstica, estatal, e na esfera internacional? Talvez caiba uma investigação preliminar, ainda que superficial, sobre o significado genérico do termo.

Tipicamente, política é associada com a noção de arte de governar (Bobbio, Matteucci, Pasquino, 1998: 954), ligada, portanto, à idéia de poder político e seus detentores, e a perguntas como *quem governa* ou *como se governa*.[13] É política pensada fundamentalmente como fenômeno das sociedades estatais em que há um poder central, um governo. Na ausência de poder supraestatal e de um governo mundial, não se pode falar de política como arte de governar na esfera internacional. Tampouco se pode fazer, com o mesmo sentido ao menos, as perguntas *quem governa ou como governa*.

Mas a política pode ser também entendida como disputa, e organização, de poder[14] e contraposição, ou composição, de interesses. A política, nesse sentido, existe e opera tanto nas sociedades internas quanto na sociedade internacional.

Alan Lamborn (1997: 187-214) afirma que existe um corpo do que chama de pressuposições meta-teóricas que são partilhadas pelos estudiosos das várias correntes teóricas das relações internacionais e que se referem ao processo de interação estratégica na política. Essas mesmas pressuposições são comuns, segundo o autor, à política doméstica e à política internacional. Algumas dinâmicas, afirma, estão sempre presentes nessa interação estratégica da política:

1) Os atores sociais têm *preferências*, objetivos, interesses que são interdependentes e *poder* envolve a capacidade de ver realizados esses resultados desejados;
2) A importância que os atores darão à *legitimidade* é relevante no processo político que se dá necessariamente em comunidade humanas e em que há contraposição de interesses e diferenças relativas de poder;
3) A extensão do *horizonte temporal* com o qual trabalham os atores ao considerarem preferências, poder e legitimidade, é igualmente relevante;
4) É preciso considerar as preferências dos atores no que respeita à *tomada de riscos* e *escolhas estratégicas*;
5) Política envolve ligações (*linkages*) entre várias arenas políticas, aquelas envolvendo indivíduos ou grupos organizados, facções dentro de cada grupo, etc. Assim, por exemplo, a política mundial seria condicionada pela interação entre política internacional, a política que opera entre facções de determinadas coalizões, e a política interna.

Se é verdade que essas pressuposições são comuns à política interna e à política internacional, e se é verdade que essas dinâmicas perpassam qualquer teoria que queira explicar a política, pode-se dizer que, enquanto jogo, enquanto competição, a essência da política é a mesma dentro dos Estados e entre os Estados. O que irá diferenciar o estudo de uma e de outra, do mesmo modo que diferencia uma teoria da outra, é o que se poderia chamar de *condições iniciais consideradas*, nos valores das variáveis incluídas nas dinâmicas da política como interação estratégica (*idem*: 211).

Assim, quando se pretende interpretar ou teorizar sobre a política nas relações internacionais, cada teórico ou intérprete escolherá seus pontos de partida para pensar a interação estratégica na política internacional, a partir das dinâmicas das preferências e do poder, da legitimidade, do horizonte temporal, do apetite para riscos e da interligação entre âmbitos políticos. Esses pontos de partida serão diferentes daqueles usados para interpretar a política interna e diversos daqueles que podem ser escolhidos por outros teóricos ou intérpretes da política internacional. Ainda que se possa emprestar maior ou menor importância a cada uma das dimensões, elas estarão todas sempre presentes.

Não é minha intenção elaborar ou escolher um modelo interpretativo das relações internacionais, mas sim tentar perceber como se pode dar a relação entre a política, na esfera internacional, e o direito internacional.

No âmbito interno aos Estados, a política competitiva existe e, como já se admitiu, é, na essência, de igual natureza que a política competitiva que opera na esfera internacional. Diferentemente do direito internacional, no entanto, o direito interno funciona enquanto ordem jurídica hierarquizada, encimada por uma constituição, formando um todo que se quer coerente. O direito interno conta igualmente com o instrumental coativo e com instituições responsáveis por encontrar e dizer o direito em qualquer circunstância e por dirimir virtualmente qualquer contenda com base no

direito vigente. Em outras palavras, o direito interno, mesmo quando é desmentido pelos fatos, se pretende um verdadeiro reino do direito.

Nessas circunstâncias, a competição política deve em princípio dar-se segundo parâmetros estabelecidos pela ordem jurídica, mais comumente pela normatividade constitucional, mas não necessariamente apenas por ela. O direito pretende, portanto, designar os espaços da competição política e, sobretudo, definir as regras que organizam o jogo político. Em todos os casos fica resguardada a possibilidade para os atores sociais e políticos de recorrerem ao direito e a suas instituições.

É verdade que o jogo político exerce influência sobre o direito. Afinal, é, também, a resultante de jogos de poder, da composição de interesses e de cálculos estratégicos, que define as normas dos ordenamentos jurídicos e que define as eventuais mudanças nessas normas. Mas, esses jogos e essas composições que resultam em normas e que transformam as normas devem obedecer às regras do jogo constantes do ordenamento. Se não o fizerem, tanto procedimentos quanto resultados podem ser tachados de ilegalidade. Mais uma vez, pode-se sempre recorrer ao direito em alguma instância.

É igualmente verdade que os direitos internos, em seus momentos inaugurais, resultaram de uma configuração de poderes e interesses que dão, por assim dizer, ao direito a sua cara, constituições, normas, instituições. As sociedades internas podem conhecer também novos momentos inaugurais, em que novas configurações de poder transformarão a cara do direito e de suas instituições.

No entanto, quando se trata de relacionar a política com uma ordem jurídica ou com um tipo de ordem jurídica – a doméstica ou a internacional – não se pode pensar nesse momento inaugural. Deve-se pensar a relação quando a ordem jurídica já existe e funciona, sobretudo se o que se pretende é descobrir o espaço relativo ocupado pelo direito e pela política competitiva na organização da vida em sociedade. Com relação aos direitos internos, há uma subordinação de princípio, que opera no nível formal, dos jogos de política ao direito, e isto porque as interações políticas estão necessariamente submetidas aos preceitos constitucionais, no limite, e porque no direito interno sempre se poderá recorrer aos tribunais.

Esse controle final pelo direito falta na ordem jurídica internacional. No direito internacional, sente-se, é claro, o peso das diferenças de poder, das composições (ou imposições) de interesses, dos cálculos estratégicos no processo criador de normas, sejam elas inseridas em tratados negociados ou parte de costumes internacionais. As normas que resultam desses processos refletem os jogos de poder, assim como o fazem as normas de direito interno.

Há igualmente, no direito internacional, aquelas normas que organizam – ou pretendem fazê-lo – o jogo político. Algumas são genéricas, como aquelas que proíbem o uso da força e a intervenção em assuntos internos de outros Estados. Outras são mais específicas aos regimes jurídicos particulares. Outras ainda organizam a atuação política no seio das organizações internacionais.

Em vista das características básicas do direito internacional, descritas no primeira parte deste trabalho, é de se esperar que essa organização do jogo político pelo direito internacional não consiga impor limites ou constrangimentos a esse jogo que sejam comparáveis ao que ocorre na esfera interna. Assim, a distribuição dos espaços relativos ocupados por direito e política nas relações internacionais é também diferenciada.

Primeiramente, com a possível exceção de alguns grandes princípios costumeiros do direito internacional que são vistos como oponíveis a todos os Estados, qualquer tentativa de limitar as possibilidades de livre atuação política por meio de instrumentos de direito internacional precisaria contar com o consentimento dos Estados, mais especificamente com o consentimento de cada estado a ser assim limitado.

Em seguida, um direito ou normas que não são postas por uma autoridade política central e não são aptas a obrigar indistintamente o conjunto dos atores sociais só podem resultar, diretamente, do jogo de poder e de interesses. Nessas condições, as normas do direito internacional incorporam e reconhecem as disparidades entre os Estados, assim como o fazem as instituições criadas por essas normas. Assim, por exemplo, alguns Estados se vêem reconhecer direitos que outros não têm: por exemplo, condições diferenciadas nos processos de tomada de decisão nas organizações, tais como o voto proporcional e o direito de veto.

Mais ainda, incorporando as relações de força, as normas jurídicas e as instituições por elas criadas não só reservam privilégios a alguns Estados como também reservam os espaços em que a atuação política será preponderante, ainda que no processo dessa atuação o direito seja ignorado ou violado. O exemplo típico desta possibilidade é a atuação do Conselho de Segurança da ONU, já que as suas decisões podem obrigatórias sem estarem necessariamente fundadas em direito.

Finalmente, quando o jogo da política não se dá de acordo com as normas que pretendem organizá-lo, ou quando a decisões ou os resultados que emanam desse jogo político contrariam o direito, as instituições, mais especificamente as cortes, não têm uma competência reconhecida pelas normas jurídicas para receber reclamações (a não ser com a anuência dos Estados) e para, em qualquer circunstância buscar e aplicar o direito. Não existe o último recurso ao direito.

Mas esse espaço relativamente maior deixado à política pode ser essencialmente creditado às limitações próprias ao direito internacional, às suas normas e às suas estruturas. Há, no entanto, um aspecto desse espaço preponderante da política que não é diretamente ocasionado pelas faltas do direito, ainda que seja possibilitado por elas.

Na sociedade internacional, os atores, os Estados, especialmente aqueles mais dotados de poder relativo, tendem a pensar como normal o afastamento ou a desconsideração do jurídico, do legal, e a sua contração tímida diante do jogo político, ainda quando o direto existe e determina os direitos e as obrigações e mostra o ilegal e prevê as conseqüências da ilegalidade.

Alguns exemplos, tirados de acontecimentos recentes e muito relevantes nas relações internacionais, podem ilustrar essa afirmação, assim como não deixam de ilustrar as afirmações anteriormente feitas sobre as limitações do direito internacional.

Em 2003, os Estados Unidos, tendo tomado a decisão política de iniciar uma guerra contra o Iraque, tentaram fazer aprovar uma resolução no Conselho de Segurança que autorizasse a sua operação armada. O Conselho, como se sabe é soberano para decidir sobre o uso da força em nome da paz e da segurança internacionais. Já foi dito que suas decisões são essencialmente políticas e não precisam se referir ao direito. Em outras palavras, esse órgão está autorizado pela Carta da ONU a tomar uma decisão política que pode muito bem ir num sentido ou no outro. Se o Conselho tivesse aprovado a guerra, os Estados Unidos estariam agindo em conformidade com uma

decisão, política, é verdade, mas reconhecida pelo direito como obrigatória. Não tendo obtido sucesso na aprovação da resolução, os Estados Unidos foram à guerra ainda assim. E o direito não podia nada.

Do episódio recente do conflito entre Israel e Hezbollah, no Líbano, pode-se pensar em pelo menos duas questões que têm a ver com o tema do direito e da política: o desarmamento do Hezbollah e o debate em torno da legalidade das ações militares de Israel.

A necessidade do desarmamento do Hezbollah havia sido decidida numa resolução do Conselho de Segurança em 2004.[15] Essa decisão era o resultado de uma composição política entre os membros do Conselho, não estando fundada em imperativos legais e nem mesmo considerava o debate político interno que se desenrolava no Líbano sobre o mesmo assunto. A ação demandada, o desarmamento, em princípio, colocava na ilegalidade o Hezbollah, por manter as armas, e impunha ao governo libanês uma obrigação que não estava em condições de cumprir (admitindo-se que "o Líbano" quisesse desarmar o Hezbollah). Quando Israel ataca o Líbano, inclui, entre seus objetivos declarados, o de desarmar o Hezbollah, como exigiria, segundo ele, o direito internacional.

Por outro lado, quando são levantadas objeções à ação militar de Israel no Líbano, fundadas na convicção de que ataques a civis, às instalações da ONU e outros atos constituem crimes ou ilícitos internacionais, o Conselho de Segurança falha em construir o consenso político necessário, por objeção dos Estados Unidos, para emitir qualquer condenação a Israel.

Também na questão atualíssima do programa nuclear iraniano pode-se encontrar uma ilustração dessa relação problemática. Há toda uma discussão jurídica a fazer sobre as obrigações e os direitos que cabem ao Irã segundo o regime de não-proliferação nuclear, mas essa discussão está ausente do processo negociador, eminentemente político, que se está desenrolando. Ou melhor, o Irã chama a atenção para o fato de que tem o direito de seguir com um programa nuclear para fins pacífico, os Estados Unidos e outros dizem que não acreditam que os fins sejam pacíficos e, desinteressados do direito, buscam o acerto político que fará com que o Irã interrompa seu programa nuclear.

Finalmente, no caso que iniciou este artigo, quando se pediu à CIJ que desse seu parecer sobre as conseqüências jurídicas da edificação do muro por Israel, várias vozes se levantaram dizendo que aquele não era um assunto a ser discutido na arena do direito, mas que sua consideração era devida no campo das negociações políticas. Dado o parecer, tendo a Corte dito que o direito tinha muito a dizer sobre aquele fato e apontava direitos e obrigações claros, essas vozes continuam a sustentar que a solução deve ser política.

Considerações finais

Não se pode pretender que o direito possa tudo. Ficou abundantemente claro que o direito internacional, por suas características próprias, pode ainda menos do que podem os direitos internos.

Na relação dialética que entretêm direito e política, é verdade que a política desempenha papel primordial porque, ainda que o direito pretenda e consiga em

alguma medida organizar o jogo político, é a política que determina o direito, e não o contrário. A política é maior, nesse sentido, do que o direito.

A política, ainda quando nos referimos a ela como interação estratégica, e não como o governo e o gerenciamento da coisa pública, como faço neste artigo, não dispensa a dimensão da legitimidade.

A dimensão da legitimidade, tanto nos modos como se dá e é organizada a interação estratégica, quanto nos temas específicos que são objeto dessa interação e nos resultados dela, está necessariamente conectada ao jurídico e ao papel do direito.

Um direito limitado, uma ordem jurídica que espelha uma distribuição desigual do poder, enfraquece a dimensão da legitimidade na sociedade internacional, porque não parece apto a proteger ou mesmo levar em consideração os diversos interesses. Num meio político em que o direito é facilmente ignorado, ainda quando tem algo a dizer, fica minimizada, aos olhos dos atores sociais, a legitimidade dos processos pelos quais se dá a interação estratégica e dos resultados da mesma, e fica enfraquecido e deslegitimado o direito.

Notas

1 ONU, Assembléia Geral (AG), Resolução A/RES/ES-10/13, adotada em 21/10/2003. Resolução traduzida pelo autor.

2 ONU, Carta, Artigo 10º: "A Assembléia Geral poderá discutir quaisquer questões ou assuntos que estiverem dentro das finalidades da presente Carta ou que se relacionarem com as atribuições e funções de qualquer dos órgãos nela previstos e, com exceção do estipulado no Artigo 12, poderá fazer recomendações aos Membros das Nações Unidas ou ao Conselho de Segurança ou a este e àqueles, conjuntamente, com referência a qualquer daquelas questões ou assuntos." e também Artigo 11, § 2º: "A Assembléia Geral poderá discutir quaisquer questões relativas à manutenção da paz e da segurança internacionais, que a ela forem submetidas por qualquer Membro das Nações Unidas, ou pelo Conselho de Segurança, ou por um Estado que não seja Membro das Nações unidas, de acordo com o Artigo 35, parágrafo 2º, e, com exceção do que fica estipulado no Artigo 12, poderá fazer recomendações relativas a quaisquer destas questões ao Estado ou Estados interessados, ou ao Conselho de Segurança ou a ambos. Qualquer destas questões, para cuja solução for necessária uma ação, será submetida ao Conselho de Segurança pela Assembléia Geral, antes ou depois da discussão."

3 ONU, AG, Resolução A/RES/ES-10/14, 8/12/2003. Resolução traduzida pelo autor.

4 ONU, Carta, Artigo 96. 1.: "A Assembléia Geral ou o Conselho de Segurança poderá solicitar parecer consultivo da Corte Internacional de Justiça sobre qualquer questão de ordem jurídica. 2. Outros órgãos das Nações Unidas e entidades especializadas, que forem em qualquer época devidamente autorizadas pela Assembléia Geral, poderão também solicitar pareceres consultivos da Corte sobre questões jurídicas surgidas dentro da esfera de suas atividades."

5 Estatuto da CIJ, Artigo 65. 1.: "A Corte poderá dar parecer consultivo sobre qualquer questão jurídica a pedido do órgão que, de acordo com a Carta das Nações Unidas ou por ela autorizado, estiver em condições de fazer tal pedido."

6 ICJ, Advisory Opinion, "Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory", 9/7/2004, http://www.icj-cij.org/icjwww/idecisions.htm, acesso em 26 de agosto de 2006.

7 Para uma análise mais detalhada do parecer consultivo, ver Nasser (2005b).

8 Ver, por exemplo, Eugenia López-Jacoiste Díaz (2004: 467-491).

9 Essa concepção do direito se encontra detalhada em Nasser (2005: 45).

10 "A ausência destas instituições [poder legislativo internacional, tribunais com jurisdição obrigatória e sanções centralmente organizadas] significa que as regras aplicáveis aos Estados se assemelham

àquela forma simples de estrutura social, composta apenas de regras primárias de obrigação, a qual, quando a descobrimos nas sociedades de indivíduos, nos acostumamos a contrastar com um sistema jurídico desenvolvido. É na verdade sustentável, como iremos mostrar, que o direito internacional não só não dispõe de regras secundárias de alteração e de julgamento que criem um poder legislativo e tribunais, como ainda lhe falta uma regra de reconhecimento unificadora que especifique as 'fontes' do direito e que estabeleça critérios gerais de identificação de suas regras" (Hart, 1994: 230).

11 É a noção de direito internacional geral. Para conhecer seu aspecto recente e uma crítica contundente ver Weil (2000).

12 A Resolução A/RES/ES-10/13 foi votada favoravelmente por 144 países. Quatro países votaram contra (Estados Unidos, Ilhas Marshall, Israel e Micronésia), e 12 países se abstiveram. Dados disponíveis em http://www.un.org/News/Press/docs/2003/ga10179.doc.htm, acesso em 30 de agosto de 2006.

13 Cláudio Couto chama a política designada por essas perguntas de política constitucional (Couto, 2005).

14 Que Cláudio Couto designa de política competitiva, citando Weber, para quem política seria "o conjunto de esforços feitos com vistas a participar do poder ou a influenciar a divisão do poder, seja entre Estados, seja no interior de um único Estado"(Couto, 2005).

15 ONU, Conselho de Segurança, Resolução 1559 (2004), 2/9/2004.

Referências bibliográficas

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (1998). *Dicionário de Política* (11ª ed.). Brasília, Editora da Universidade de Brasília, vol. 2.

CARBONIER, Jean (2001), *Flexible Droit: Pour une Sociologie du Droit sans Rigueur*. (10ª ed.). Paris, LGDJ.

COUTO, Cláudio (2005), Constituição, Competição e Políticas Públicas. *Lua Nova*. São Paulo, nº 65, pp. 95-135.

HART, H. L. A. (1994), O Conceito de Direito (2ª ed.). Lisboa, Fundação Calouste Gulbekian.

LAMBORN, Alan (1997), "Theory and the Politics in World Politics". *International Studies Quarterly*, vol. 41, nº 2, pp. 187-214.

LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, Eugenia (2004), "Algunas Reflexiones sobre la Opinión Consultiva sobre el Muro de Israel: La Solución Está en Ramallah y Gaza y No en la Haya Ni en Maniatan", *Anuario de Derecho Internacional*, Pamplona, vol. 20, pp. 467- 491.

NASSER. Salem Hikmat (2005a), *Fontes e Normas do Direito Internacional: um Estudo Sobre a Soft Law*. São Paulo, Atlas.

_____. (2005b), "Consequências Jurídicas da Edificação de um Muro no Território Palestino Ocupado: Parecer Consultivo da Corte Internacional de Justiça de 9 de julho de 2004, *in* Araminta Mercadante e José Carlos Magalhães (orgs.), *Reflexões sobre os 60 anos da ONU*. Ijuí, Unijuí.

WEBER, Max (1964), *Economia y Sociedad* (2ª ed.). México, FCE.

WEIL, Prosper (2000), "Vers une Normativité Relative en Droit International"? *in* Prosper Weil (ed.), *Écrits de D roit international Public*. Paris, PUF.

Resumo

O direito internacional é direito e é reconhecido como tal pelos Estados e demais atores da sociedade internacional. É, no entanto, uma ordem jurídica limitada em virtude das características essenciais da sociedade em que atua: a horizontalidade e a ausência de poder central. As limitações se fazem sentir na estrutura do ordenamento, no alcance de suas normas e no funcionamento de suas instituições. Além da limitações

próprias ao direito internacional, cabe analisar a sua relação com a política e o espaço relativo ocupado por cada um na organização da sociedade internacional. Para isso, aproxima-se e distingue-se a política, enquanto interação estratégica, no âmbito internacional, da política no âmbito interno assim como são traçadas as distinções entre a relação do direito com a política nas sociedades Estatais e na sociedade internacional. As limitações do direito internacional e relação deste direito com a política são ilustradas pelos exemplos recentes da relações internacionais tirados do cenário do Oriente Médio.

Abstract

International law is a limited legal order. Its limitations result from the basic characteristics of the international society: the fact that it is a horizontal society and the absence of a power center, a central political authority. The limitations are present in the very structure of the legal order, in the reach of its norms and in the functioning of its institutions. Besides the limitations that are inherent to international law, the relationship between this legal order and politics and the relative roles played by each of the two in organizing international society deserve to be analyzed. For this purpose, an exercise in comparing and differentiating between internal and international politics, understood as strategic interaction, is undertaken. A similar exercise is operated by comparing and differentiating between the interactions of politics and law in domestic and international societies. The limitations as well as the relationship between law and politics are illustrated by recent examples taken from the international relations scenario in the Middle East.

Palavras-chave: Limites do Direito Internacional, Direito Internaciona, Política Internacional, Direito e Política, Conselho de Segurança, Corte Internacional de Justiça, ONU.
Keywords: International law limitations, International Law, International Politics, Law and Politics, Security Council, International Court of Justice, UN.

MULTILATERALISMO EM DIREITOS HUMANOS E POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NA OEA

Estêvão Ferreira Couto

Introdução

O objetivo do presente trabalho é identificar características específicas das relações multilaterais quando "direitos humanos" é o assunto em pauta. Utilizando-se o conceito de multilateralismo formulado por Ruggie (1993), argumenta-se que os elementos desse conceito possuem uma especificidade quando se trata de direitos humanos. Nesse sentido, propõe-se uma distinção entre o multilateralismo em geral e o multilateralismo em direitos humanos, buscando construir um quadro teórico que contribua para a maior compreensão do papel dos direitos humanos na política externa brasileira.

O tema tem especial relevância para o Brasil na medida em que pode ser interligado com a Organização dos Estados Americanos (OEA). A partir de 1959, começou a se desenvolver no seio dessa organização um Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), que foi gradualmente adquirindo autonomia e que, hoje, tem o maior potencial de influência sobre o Brasil na matéria. Esse sistema talvez seja um dos maiores feitos alcançados pela OEA.[1] Mesmo com dificuldades, funciona há um tempo relativamente longo e consolidou uma prática que tem se tornado referência para o sistema equivalente que existe na Europa.[2]

O SIDH é uma estrutura institucional vinculada à OEA, tendo como fundamento jurídico principal a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH). Compõe-se de dois órgãos: a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

O vínculo entre o SIDH e a OEA sujeita-se a uma pressão permanente. De um lado, a Comissão e a Corte precisam da OEA para suporte financeiro e como um fórum político de repercussão (o chamado efeito "caixa de ressonância"). De outro lado, também precisam de autonomia para exercer um controle efetivo sobre a situação dos direitos humanos nos Estados-membros da OEA.

Com base em normas e atos internacionais diversos (Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, CADH, Carta da OEA, protocolos, resoluções, etc.), a Comissão Interamericana, a partir de sua criação em 1959, monitora a situação dos direitos humanos nos países membros da OEA. A Corte Interamericana, formalmente criada em 1969 pela CADH, começou a funcionar efetivamente em 1979 e tem como atribuição julgar os Estados que assumiram o compromisso jurídico de respeitar os direitos humanos previstos na CADH, desde que eles façam uma declaração formal de que aceitam sua competência para esse fim. Além disso, a pedido dos Estados-

membros e de outros órgãos da OEA, a Corte pode emitir opiniões consultivas que visam orientar a interpretação de normas internacionais de direitos humanos.

Como membro fundador da OEA[3], o Brasil relaciona-se com a Comissão Interamericana desde a sua criação. Em 1992, ratificou a CADH e, no final de 1998, fez a declaração em separado necessária para submeter-se à competência contenciosa da Corte Interamericana, estando assim plenamente ligado ao SIDH.

Este artigo inicia-se justificando a necessidade de se destacar a especificidade do multilateralismo em direitos humanos. Diferentemente do multilateralismo em geral, as relações entre Estados envolvendo o tema dos direitos humanos seriam caracterizadas por uma indivisibilidade amplificada e uma reciprocidade não-aparente.

Estabelecidos esses parâmetros, o texto passa a explorar as conseqüências dessa especificidade para o Brasil, considerando que, nas alternativas de política externa de um grande Estado periférico,[4] os direitos humanos podem ser vistos tanto de forma subordinada a outros temas, quanto como componente essencial na construção de uma identidade nacional e internacional.

Em seguida, será delineada uma visão sobre o relacionamento entre política externa brasileira e direitos humanos a partir dos discursos proferidos por representantes diplomáticos do Brasil nas sessões de abertura da Assembléia Geral da OEA, desde 1948.

I. A especificidade do multilateralismo em direitos humanos: indivisibilidade amplificada e reciprocidade não-aparente

Multilateralismo, como expressão corrente do campo de estudo das relações internacionais, é uma palavra recente cuja origem está intrinsecamente ligada a temas econômicos e comerciais (Smouts, 1995: 29). Mas a palavra não ficou restrita a tais temas. Negociações multilaterais passaram a abarcar toda sorte de assuntos: políticos, culturais, sociais, militares e outros. O problema é que, nas tentativas de traduzir as relações do objeto de estudo das ciências sociais em uma linguagem exclusivamente econômica, muitas questões da vida em sociedade não podem ser compreendidas estritamente nesses termos. Daí a necessidade de se buscar uma especificidade para o multilateralismo em direitos humanos.

I.I. Estabelecendo a definição de multilateralismo

Pondo em relevo o aspecto numérico, como se ele fosse o aspecto mais importante do relacionamento entre Estados, o conceito tradicional de multilateralismo tende a ser construído em comparação com o conceito de bilateralismo. Enquanto este último se refere à relação entre dois Estados, o multilateralismo envolve necessariamente mais de dois Estados. O bilateralismo seria a faceta dual do multilateralismo.

Porém, independentemente do número de partes, as relações entre Estados precisam ser qualificadas. Não é qualquer relação entre dois Estados que pode ser classificada como bilateral. A relação bilateral não ocorre no vácuo: tem características próprias e pressupõe que as duas partes envolvidas visem a alcançar um objetivo

comum e ganhos particulares, pois, do contrário, não estariam engajadas em uma relação. A relação bilateral engloba sempre alguma espécie de cooperação em sentido amplo. Quando um Estado inicia uma guerra contra outro Estado, não está estabelecendo uma relação bilateral, mas sim impondo sua vontade sobre o outro. Por isso, não se pode imprimir no termo "cooperação" uma conotação negativa. A essência do termo é predominantemente positiva, embora algumas análises tentem ampliar desmesuradamente o seu alcance.[5] A imposição é incongruente com a cooperação, bilateral ou multilateral, e a reunião dos dois conceitos somente é possível se houver uma mudança substantiva nas suas formulações.[6]

Em texto seminal sobre o multilateralismo, Ruggie procura justamente superar essa visão centrada no número de partes envolvidas em relações de cooperação e coordenação. Mais do que envolver três ou mais Estados, o multilateralismo se caracteriza por instituir princípios gerais de conduta. Nesse sentido, o multilateralismo seria uma "forma institucional genérica" ou, em outras palavras, um adjetivo que qualifica o substantivo "instituição" (Ruggie, 1993: 11). Da mesma forma, bilateralismo seria uma outra forma institucional genérica, com a diferença de que, enquanto o multilateralismo se preocupa com a generalização dos princípios para todas as partes envolvidas na relação, o bilateralismo restringe os princípios a serem aplicados caso a caso. O princípio que determinado Estado X aplica na sua relação com o Estado Y, não será necessariamente o mesmo princípio que irá aplicar na relação com o Estado Z, embora as situações possam ser extremamente parecidas. A partir dessa idéia, tem-se uma relação que envolve três Estados (substantivo), mas que, por não aplicar princípios generalizáveis (adjetivo), não é multilateral.

Aparentemente subvertendo o raciocínio de Ruggie, Smouts afirma que "o adjetivo multilateral se transformou em substantivo" (1995: 30). Na verdade, porém, a autora está somente acentuando um aspecto que Ruggie trata de outra forma. Smouts quer apenas dissociar a expressão "multilateralismo" de sua origem norte-americana. Para ela, inicialmente o termo serviu como catalisador do novo sistema internacional constituído no contexto do pós-Segunda Guerra Mundial a fim de favorecer diretamente os interesses da política externa dos Estados Unidos. No decorrer da segunda metade do século XX, porém, evoluiu no sentido de se transformar em um discurso sobre o universalismo, a indivisibilidade e o futuro e, por isso, se transformou em substantivo, pois deixou de qualificar as relações de um único país para especificar de um modo geral o tipo de relação que privilegia as relações com o conjunto de Estados e a construção de políticas em torno de interesses e projetos comuns.[7]

Enfim, os dois autores chamam atenção para a freqüentemente negligenciada dimensão qualitativa do multilateralismo, essencial na sua definição. O multilateralismo se refere a relações entre três ou mais partes baseadas em princípios generalizáveis.

Como esses princípios contribuem na conformação do multilateralismo? Em primeiro lugar, eles estabelecem uma indivisibilidade concernente aos temas tratados, de tal modo que a ação de um afeta a todos os componentes da relação de algum modo. Em segundo lugar, eles geram uma expectativa de reciprocidade difusa para os participantes da relação, ou seja, embora as partes não consigam visualizar os benefícios da participação no curto prazo, esperam que, em um futuro não muito distante, todos os participantes serão de algum modo compensados pelos custos de participação (Ruggie, 1993: 11).

1.2. A dimensão operacional do Direito Internacional dos Direitos Humanos

Excessivamente concentrado nos aspectos formais do multilateralismo, especialmente na descrição da estrutura normativa de organismos intergovernamentais e outros arranjos interestatais, o Direito Internacional tradicional passa ao largo dessa discussão sobre o conceito de multilateralismo. A eficácia das organizações ou o efetivo funcionamento de regras estabelecidas em instrumentos jurídicos internacionais são creditados ou a um concerto de ações estatais claramente identificadas ou às virtudes de um direito ideal, justo e igualitário, pretensamente desprovido de elementos políticos e hegemônico na regulamentação das relações internacionais. Por sua vez, o insucesso dessas mesmas regras e organizações é atribuído à falta de "vontade política" dos Estados ou a falhas inerentes à estrutura organizacional. Em um ou em outro caso, não se perscruta se aquelas regras e organizações estabeleceram de fato uma indivisibilidade entre os membros que as criaram ou uma expectativa mínima de benefícios realizada dentro de um período razoável de tempo.

Por sua vez, o realismo clássico, expressão do Direito Internacional tradicional no campo das Relações Internacionais (Smouts, 1998: 137-138), concentra sua análise no jogo de poder dos Estados, classificando os arranjos multilaterais e suas expressões mais ou menos institucionalizadas como meros recuos estratégicos dos Estados na persecução dos seus verdadeiros objetivos: fazer prevalecer seus interesses. Outros realistas vêem esses arranjos como instrumentos de poder das grandes potências para cooptar e minar as resistências dos Estados de menor poder relativo.[8]

O tema dos direitos humanos desafia esses pressupostos tradicionais e suscita um debate profícuo no seio tanto do Direito Internacional quanto da Teoria das Relações Internacionais. No Direito Internacional, o Direito Internacional dos Direitos Humanos – DIDH, que tem como expoente e principal formulador o Professor Antônio Augusto Cançado Trindade, afirma-se como ramo autônomo e, de maneira incomum na literatura jurídica, concebe qualitativamente o multilateralismo. Em nome da brevidade, a análise a seguir concentrar-se-á no DIDH, mas, no âmbito das Relações Internacionais, a discussão pode também ser desenvolvida por meio da exploração de correntes teóricas que se opõem ao realismo.[9]

Para Trindade (1997), o DIDH é um *corpus juris* com três dimensões principais: normativa, hermenêutica e operacional.[10] As duas primeiras dimensões, mais afetas ao campo de estudo preferido pelos juristas, englobam a construção legal, doutrinária, jurisprudencial e filosófica relativa aos direitos humanos no contexto internacional. A dimensão operacional se refere aos mecanismos de supervisão ou controle decorrentes dessa construção, materializados principalmente nas organizações internacionais. É essa última dimensão que mais interessa como contribuição para o debate sobre multilateralismo e como perspectiva ampla que ultrapassa as fronteiras do direito positivo, adentrando o campo da política e das relações internacionais (Trindade, 1997: 20).

O DIDH, por meio de sua dimensão operacional, repercute principalmente nas conseqüências do multilateralismo (indivisibilidade e reciprocidade difusa), amplificando os efeitos de uma e reduzindo a percepção da outra por duas razões principais: 1) o DIDH gera possibilidades de responsabilização do Estado pelo tratamento conferido até aos seus próprios cidadãos;[11] e 2) o DIDH estabelece uma

obrigação coletiva para todos os Estados componentes do sistema de proteção aos direitos humanos, fazendo que a violação por parte de um determinado Estado contra pessoas inseridas no âmbito da sua ordem jurídica interna seja considerada uma violação contra todos os Estados que compõem o sistema, o que habilita qualquer um deles a levantar reclamação contra o Estado violador.

De um lado, o DIDH transforma os direitos humanos em objeto de interesse e preocupação de todos os Estados componentes do sistema, não importando o tipo de situação ou o país que está sendo considerado. Avaliadas tanto como uma questão com impactos transfronteiriços quanto como determinada situação puramente de política interna, ambas estarão indivisivelmente ligadas. Ambas podem ser alçadas ao nível internacional, pois os Estados não assumem obrigações *vis-à-vis* outros Estados, mas em relação a seres humanos.

De outro lado, o DIDH impõe ao sistema de Estados o desafio de fazer que a violação dos direitos humanos por parte de um determinado Estado contra pessoas inseridas no âmbito da sua ordem jurídica interna seja considerada uma violação contra todos os Estados que compõem o sistema, o que habilita qualquer um deles a reagir de alguma forma ao Estado violador. Nem em um sistema de segurança coletiva, em que as ações e reações possíveis provêm de uma ameaça à "sobrevivência" do Estado, o desafio é tão grande. A expectativa de reciprocidade difusa resta então tremendamente diminuída, pois as situações da vida social que precisam estar sob o controle do Estado se ampliam vastamente. Situações que antes estavam exclusivamente no âmbito interno de controle passam a ter imprevisíveis repercussões internacionais e precisam ser monitoradas de perto.

Isso não significa que não haja reciprocidade. O benefício que o Estado pode extrair da sua participação no concerto multilateral de direitos humanos é o possível incremento do rol de direitos e garantias da sua população cuja observância será acompanhada de perto por mecanismos institucionais internacionais e por outros Estados, pressionando o aperfeiçoamento de suas instituições internas. É um benefício concreto para a população, embora não seja óbvio a partir do ponto de vista de uma política puramente estatal, que nem sempre está atrelada ao interesse público.

Apresenta-se, assim, a especificidade do multilateralismo em direitos humanos. Se, em geral, o multilateralismo coordena as relações entre três ou mais Estados por meio de princípios generalizáveis, estabelecendo entre eles uma indivisibilidade e uma reciprocidade difusa, em matéria de direitos humanos, a indivisibilidade é amplificada e torna-se inescapável, enquanto a reciprocidade torna-se ainda mais difusa, pois as ações do Estado que, em um regime democrático, já eram limitadas pelos direitos inerentes ao indivíduo no plano interno, são restringidas ainda mais por mecanismos internacionais de proteção.

Qual é a principal implicação dessa especificidade? O multilateralismo em direitos humanos não pode ser visto a partir de uma lógica puramente estatal. A política que era conduzida em função de interesses, precisa incorporar princípios (indivisibilidade amplificada). Os ganhos, que eram medidos concretamente em termos econômicos ou políticos, demandam novas formas de cálculo que contemplem preocupações antes exclusivas da ordem interna (reciprocidade não-aparente): legitimidade, liberdades individuais e melhoria de condições de vida da população.[12]

2. O lugar dos direitos humanos na política externa brasileira

Como refletir sobre essa especificidade do multilateralismo em direitos humanos em relação à política externa brasileira? Permanece extremamente atual a constatação de que existe uma tensão inescapável entre direitos humanos e política externa (Vincent, 1986). A tensão decorre de duas razões principais (Vincent, 1995): 1) levantar uma questão de direitos humanos na relação com outro país significa normalmente criar um incidente, pois uma das tarefas mais importantes do corpo diplomático é a comunicação entre Estados, e esse tipo de questão interrompe a fluidez da comunicação; 2) adotar uma política externa de direitos humanos freqüentemente esbarra no espaço maior que é concedido para questões estratégicas, de segurança, comerciais e econômicas.

A tensão acima referida, contudo, parece refletir mais um problema de política externa de países desenvolvidos do que uma visão abraçada por operadores da política externa dos países em desenvolvimento. Um outro autor (Baehr, 1999) deixa isso patente quando propõe uma escala de instrumentos de implementação de uma política externa de direitos humanos. A referida escala inicia-se com a utilização de canais confidenciais diplomáticos; passa pela busca de apoio de outros governos, por declarações públicas, pelo cancelamento, adiamento ou uso de visitas ministeriais, alcançando o extremo das sanções com o rompimento de relações diplomáticas e até a intervenção. São claramente "instrumentos" de países liberais desenvolvidos na sua relação com países rotulados como violadores dos "*standards* internacionais de conduta".

Os países em desenvolvimento geralmente estão no pólo oposto dos instrumentos sugeridos. Nesse sentido, os formuladores de sua política externa precisam construir um aparato retórico e institucional para se defender de ataques (justos e injustos) e, eventualmente, "contra-atacar" com palavras e informações. Uma das formas mais eficazes para se alcançar esses objetivos tem sido a ratificação de pactos, tratados e convenções internacionais ou, valendo-se de uma outra expressão, os países em desenvolvimento buscam a *multilateralização* de suas relações no campo dos direitos humanos.[13]

Para os países desenvolvidos, a pergunta central é: Como obrigar outros países a seguirem *standards* mínimos em direitos humanos sem prejudicar a relação em outras áreas, especialmente naquelas em que estão em jogo os interesses nacionais? Já para os países em desenvolvimento, o problema é: como se proteger de exigências internacionais (e as respectivas sanções *lato sensu*) em matéria de direitos humanos se, freqüentemente, o país não tem condições sociais e econômicas de atendê-las no curto prazo?

Multilateralizar as relações em matéria de direitos humanos acaba se tornando uma estratégia eficiente de política externa para países em desenvolvimento. Se não elimina por completo a pressão internacional, pelo menos estabelece uma válvula de escape para as pressões, abrindo canais de comunicação, difundindo informações sobre condicionantes estruturais que dificultam o progresso na matéria e propiciando um espaço para uma formulação particular da idéia de direitos humanos (uma formulação mais benevolente para com as mazelas nacionais e que, por isso, permite o estabelecimento de etapas, a implementação gradual de políticas públicas e a eventual interrupção dos avanços devido a "tarefas prioritárias").

No entanto, a especificidade do multilateralismo em direitos humanos, nos termos em que já foi exposta neste texto, na medida em que é cada vez mais introjetada por

mecanismos internacionais institucionalizados, pode diminuir a eficiência da estratégia supramencionada e demandar do Estado um compromisso mais forte com a incorporação dos direitos humanos na sua identidade.

2.1. Direitos humanos como parte da identidade nacional e internacional

Identidade é um tema que se presta a múltiplas abordagens disciplinares. Se explorar o que compõe a identidade de um indivíduo já é um tema extremamente complicado, tanto mais quanto a definição da identidade de um país. Na história, porém, é possível encontrar alguns elementos que, vistos a partir de uma perspectiva ampla e de conjunto, podem indicar o perfil identitário de um país. Lafer procura fazer isso quando aponta os seguintes fatores como explicativos da política externa brasileira e, conseqüentemente, constituintes da identidade internacional do Brasil:

> [...] o dado geográfico da América do Sul; a escala continental; o relacionamento com os muitos países vizinhos; a unidade lingüística; a menor proximidade, desde a Independência em 1822, dos focos de tensão presentes no centro do cenário internacional; o tema da estratificação mundial e o desafio do desenvolvimento (2001: 20).

Trabalhando com o mesmo tema, Gelson Fonseca faz pelo menos duas contribuições interessantes para esse debate. De um lado, aponta o pensamento institucional como principal formulador da identidade brasileira (1998: 267), que deve ser buscada dentro do sistema social no qual se está inserido e tendo como base as relações que servem para a afirmação dessa identidade. O Brasil, assim, encontraria sua identidade dentro do marco ocidental, carregando toda a herança política e cultural desse marco, bem como suas ambigüidades. De outro lado, o autor aponta para a necessidade de se investigar as conexões e disjunções entre a identidade internacional e transformações internas (*idem*: 269-271, 276).

Apesar de úteis, essas e outras análises conferem aos direitos humanos um lugar secundário na construção da identidade brasileira. Para Lafer, por exemplo, o Brasil já teria se adaptado às transformações no contexto internacional pós-Guerra Fria, precisando somente tornar viável uma estratégia para realizar sua *world view* (2001: 113). O autor argumenta que, diferentemente de países como União Soviética, Japão, Alemanha e Portugal, no Brasil não foi necessária uma verdadeira mudança de identidade, do totalitarismo comunista para a democracia capitalista (União Soviética), de renúncia a aspirações estratégico-militares para afirmação comercial (Japão e Alemanha) e de pretensão em manter um império colonial para um contentamento como parte da União Européia (Portugal). O Brasil teria ajustado suas lentes para perceber as transformações do mundo (uma nova visão de mundo), mas teria mantido sua identidade histórica, precisando somente corrigir falhas estruturais.

O diagnóstico parece ser incompleto. Os direitos humanos, geralmente identificados como exclusão social, são considerados uma mera "falha estrutural" que deve ser corrigida dentro do quadro histórico da diplomacia brasileira de busca pelo desenvolvimento.

Essa proposta, porém, soa muito tímida se comparada com a realidade que a fundamenta.[14] Identifica-se prontamente a exclusão social como o grande gargalo de

todos os caminhos políticos do Brasil ao longo da história, mas limita-se a descrever o desafio brasileiro em termos de "possibilidade de realização de uma visão do mundo que, na dialética mudança/continuidade, se colocou na agenda diplomática brasileira na década de 1990" (Lafer, 2001: 115).

Mais do que isso, é necessária uma mudança de identidade radical que leve à consolidação de um Estado que respeite os direitos humanos no plano interno e que, nas suas relações exteriores, considere como os outros Estados estão tratando as suas respectivas populações.[15] O desenvolvimento foi sempre visto como uma panacéia, sendo a solução do problema da exclusão social relegada a um segundo plano ou subordinada a ele. O Brasil passou pela transição do regime militar para o regime democrático, havendo a ruptura de um modelo histórico no início da década de 1990. Essa ruptura se deu no plano do modelo de desenvolvimento econômico, mas não no equacionamento da exclusão social. E essas rupturas "incompletas" são recorrentes na história do Brasil.[16] A abertura aos mecanismos internacionais de proteção aos direitos humanos seria um caminho para que a ruptura se dê de forma completa, na medida em que leva à institucionalização de uma nova identidade nacional e internacional.

Analisando a situação dos direitos humanos em países dos cinco continentes, Risse, Ropp & Sikkink (1999) construíram um modelo teórico de socialização de normas internacionais de direitos humanos. Essa socialização ("internalização" duradoura de normas) ocorreria por meio de três processos principais: 1) processos de adaptação instrumental e barganha (negociação) estratégica; 2) processos de conscientização moral, argumentação, diálogo e persuasão; 3) processos de institucionalização e criação de hábitos. O processo de institucionalização interna seria o mais importante, pois resiste a retrocessos, isto é, as mudanças na área de direitos humanos passam a ser sustentadas porque consideradas parte da identidade do país.

2.2. Direitos humanos como estratégia de política externa

Um bom desempenho na área de direitos humanos é uma grande fonte de legitimidade internacional. Contudo, para grandes Estados periféricos como o Brasil, não se trata somente de buscar legitimidade, mas também de superar constrangimentos que impedem o ingresso em posições de maior relevância no sistema mundial. As necessidades brasileiras de mudanças internas são reais e imprescindíveis, mas constituem somente um dos componentes da estratégia brasileira de inserção internacional. Incorporar a retórica e a ação em direitos humanos na política externa significa também enfrentar políticas de condicionalidade e opor-se a doutrinas como a da "intervenção humanitária".

Na literatura sobre direitos humanos, ressalta-se bastante o efeito "caixa de ressonância" causado pelo multilateralismo. Esse efeito, qualificado também de "poder de embaraçar",[17] consiste na capacidade de organizações internacionais (e também não-governamentais) de chamar a atenção internacional para violações de direitos humanos em determinados países (Alves, 1994: 44) e, por enquanto, constitui a ação mais específica e eficaz do multilateralismo em direitos humanos na América Latina. O foco predominante na caixa de ressonância se deve ao fato de que, apesar de se

inspirar no sistema europeu, o sistema interamericano de direitos humanos ainda não alcançou a mesma abrangência e grau de interação com a ordem jurídica interna dos países.[18]

Em relação ao Brasil, esse tem sido o efeito mais notado. A literatura existente enfatiza esse aspecto (Piovesan, 1997: 300) e também sugere um maior envolvimento de órgãos políticos da OEA como forma de aprimoramento dos procedimentos de seguimento de recomendações da Comissão Interamericana e de sentenças da Corte Interamericana, a exemplo da participação do Comitê de Ministros do Conselho da Europa (Hanashiro, 2001: 85-86).

Os efeitos concretos da atuação dos mecanismos internacionais na situação interna de direitos humanos dos países americanos, decorrentes de mais do que simples "constrangimento", precisam ser mais investigados. A concentração no efeito "caixa de ressonância" parte do pressuposto de que "a única sanção possível continuará sendo moral e política" (*idem*: 86) e, portanto, mais sujeita a manobras dos Estados para conter seus efeitos negativos. Uma hipótese mais ampla de trabalho poderia considerar que, mesmo com algumas limitações, os mecanismos internacionais em coordenação com órgãos políticos e judiciais internos produzem mudanças efetivas na situação de direitos humanos, sem abandonar logicamente as considerações políticas, na linha do que evidencia a pesquisa de Risse, Ropp e Sikkink (1999) referida.

No Brasil, como já se indicou, a questão-mor de direitos humanos é o fim da exclusão social, um tema recorrente nas análises sobre estratégias da política externa brasileira para o século XXI, apresentado como etapa prévia na consolidação de uma identidade nacional e internacional. Guimarães fornece um outro exemplo dessa abordagem quando diz que:

> A questão dos *direitos humanos* tem [...] duas facetas. A primeira corresponde ao interesse da sociedade brasileira, em especial de suas maiorias, vítimas da concentração de poder e das violações que preservam aquela concentração, em que se adotem políticas enérgicas de defesa e promoção dos direitos humanos [...]. A segunda faceta é a manipulação pelas estruturas hegemônicas do tema de direitos humanos contra os Estados da periferia, quando isto lhes é conveniente, ao mesmo tempo em que cometem atos de violação de direitos humanos de maior gravidade [...]. Ora, o desafio para a política exterior brasileira é duplo: demonstrar os esforços de defesa e respeito dos direitos humanos no Brasil e segundo, denunciar a utilização seletiva deste conceito como instrumento de política internacional por terceiros países direta ou indiretamente, através de organizações não-governamentais que contam, muitas vezes, com financiamento oficial (1999: 151).

Insista-se, no entanto, que a proposta padece dos mesmos vícios das outras anteriormente mencionadas. O problema reside no fato de que o elemento exclusão social ou direitos humanos é secundário, repetindo o erro político histórico de sempre adiar o equacionamento da questão social para um amanhã que nunca chega ou subordiná-lo à defesa do desenvolvimento nos fóruns internacionais.

Para Guimarães, a faceta da adoção de políticas realmente enérgicas que resgatem o déficit social do país deve sempre andar junta da condenação à manipulação do tema dos direitos humanos. O que se enfatiza aqui, porém, é que a primeira faceta é muito mais urgente do que a segunda. Com efeito, considerando essa realidade, pode-

se abordar a questão de uma outra forma, entendendo que a segunda faceta somente pode ser coerentemente empreendida se a primeira faceta estiver em prática. Assim, não se trata de facetas de uma mesma questão, mas sim de uma etapa prévia para que a estratégia possa ter seguimento.

O Brasil precisa sair da sua tradicional ambigüidade que, como já apontado há muito tempo por Selcher, reduz sua capacidade de influência no contexto internacional, principalmente por meio da ação multilateral (Selcher, 1978: 291). Nesse sentido, um crescente comprometimento com o sistema interamericano de direitos humanos, não somente permitindo sua influência no plano interno em conjunção com órgãos nacionais, mas também com uma participação ativa no seu funcionamento, aliado à institucionalização de práticas estatais de respeito aos direitos humanos, poderia ser conduzido como uma política externa de afirmação de um grande Estado periférico, forjando uma nova identidade, sobre o alicerce do acumulado histórico.[19]

Para o Brasil, os direitos humanos podem se tornar uma verdadeira alternativa de "poder" no continente americano, desde que não seja uma estratégia de política externa conduzida no plano meramente retórico ou de forma subsidiária a outros temas. Concretamente, a vinculação ao sistema pressiona o Estado a promover reais mudanças na situação interna de direitos humanos que fazem o discurso ficar mais coerente com a prática, dando maior credibilidade às ações estatais.

Além disso, o país pode começar a exercer maior influência no seu entorno geográfico, apresentando-se como modelo a ser legitimamente seguido e não como "sub-imperialista", tradicional destinatário da resistência da América hispânica. Essa barreira em relação aos seus vizinhos tem impedido o Brasil de ser merecidamente considerado um porta-voz de alguns interesses do continente, apesar de paradoxalmente a diplomacia estar sempre aspirando significância global (Selcher, 1978: 245) ou afirmando ter interesses gerais (Lafer, 2001: 74).

Finalmente, a inclusão do Brasil no sistema interamericano de direitos humanos é estratégica na medida em que o país passa a exercer maior influência em um fórum multilateral do qual a superpotência se excluiu,[20] podendo utilizar seus recursos de poder – habilidade em negociações multilaterais – no fórum apropriado e não em lugares em que teria muito menor relevo, como por exemplo, no Conselho de Segurança da ONU.[21]

3. O discurso diplomático do Brasil na OEA: é possível extrair alguma visão sobre direitos humanos?

A análise dos discursos dos representantes brasileiros na OEA revela que o Brasil demorou muito a considerar autonomamente a questão dos direitos humanos. Os regimes políticos vigentes no país foram um obstáculo para isso? É possível estabelecer um nexo causal entre a visão expressa pelos agentes estatais e o regime político prevalecente em cada época? Existe algum nexo causal entre política externa e regime político? Respondendo a essa última pergunta, Saraiva e outros autores que participaram de um projeto de pesquisa sobre o tema chegaram a três conclusões: (a) é difícil encontrar um nexo direto e mecânico entre políticas externas e regimes

políticos como uma abstração geral; (b) o caminho para uma resposta pode ser encontrado na interação entre algumas correntes da Teoria das Relações Internacionais e a História das Relações Internacionais; e (c) é possível que regimes políticos não sejam somente uma função da esfera doméstica, mas também sejam eles mesmos uma função da arena internacional e do todo transnacional no qual todos os Estados e sociedades estão imersos (2003: 26-27).

O discurso diplomático do Brasil na OEA e o que é possível extrair dele, que esteja de alguma forma conectado com a questão dos direitos humanos, confirma esse quadro teórico instável encontrado por Saraiva (2003). À primeira vista, parece existir um paralelismo entre as posições relativas aos direitos humanos e o regime político do país, isto é, prevalecerá uma posição mais avançada quando houver um regime mais democrático, mas essa posição será reticente quando o regime for mais autoritário. Não prevalecem, contudo, automatismos. Tentando compreender as nuanças da cada período, apresentam-se abaixo os discursos com a seguinte estrutura de análise: 1) 1948-64 (desenvolvimento como condição para o respeito aos direitos humanos); 2) 1964-85 (direitos humanos subordinados ao combate ao comunismo); 3) 1985-89 (adesão retórica sem compromissos internacionais efetivos); 4) 1989-1995 (desenvolvimento e direitos humanos).

Na maior parte do primeiro período (1948-64), os órgãos do sistema interamericano de direitos humanos não estão em funcionamento. Como já foi mencionado no início deste trabalho, a Comissão Interamericana só será criada por resolução em 1959. Em relação a esse sistema ainda incipiente, o Brasil demonstra otimismo. A avançada doutrina do indivíduo como sujeito de direito internacional é defendida junto com a necessidade de se rever "o conceito clássico de soberania ilimitada" (Fontoura, 1948). Há expressa concordância com o alceamento da questão dos direitos humanos para o plano internacional, mesmo em um contexto em que se aprovam resoluções anticomunistas propostas pelos Estados Unidos (Rao, 1954).

O Brasil marca sim uma posição anticomunista, mas parece haver uma certa impaciência com a insistência de outros países em colocar a questão em primeiro plano. Os instrumentos estão lá, basta colocá-los em prática! – diz Lafer em outras palavras (Lafer, 1960).[22] Nesse quadro, a fórmula mais eficiente para enfrentar o comunismo é o desenvolvimento econômico, sem o qual nascem as perturbações sociais. A dignidade do ser humano e a emancipação do homem das misérias e dificuldades estão sujeitas ao desenvolvimento (Lafer, 1959).

Com o regime militar (1964-85), os direitos humanos passam a ficar subordinados ao combate ao comunismo, única forma de "salvar a democracia" (Cunha, 1964 e 1965). A partir do final da década de 1970, o discurso do "desenvolvimento como condição" é retomado, mas o combate ao comunismo permanecerá sempre como pano de fundo (Figueiredo, 1984) ou como problema conexo (Pinto, 1968). Alinhado aos Estados Unidos, o Brasil participa da Força Interamericana de Paz na República Dominicana. Os direitos humanos são vistos como algo a ser aplicado fora do país e no âmbito do embate ideológico, reservando-se uma interpretação "peculiar" para a democracia no âmbito interno:

> A democracia não deve ser mero jogo de aparências, em que a liberdade se confunde com a indisciplina e a injustiça social se perpetua, disfarçada pela promessa fácil dos demagogos. Ela deve consistir na democratização das oportunidades de acesso à terra, à habitação, à

> educação; na proteção do desenvolvimento pela austeridade, pela poupança e pela continuidade do esforço, na vigilância contra os inimigos da sociedade aberta, que se valem das franquias democráticas para destruí-la. A essa tarefa de renovação democrática, por uma profunda reforma das instituições, nos vimos dedicando no Brasil, por havermos sentido de perto, há menos de dois anos, o espectro da luta de classes, a sombra negra da anarquia, o fragor do caos econômico e social. A uma democracia formal queremos somar uma democracia que signifique a constante melhoria do povo. E com esse objetivo empreenderemos toda uma série de reformas que abrangem as instituições políticas e sociais, as finanças e a economia. Não precisamos, portanto, de lições em democracia. Conseguimos salvá-la, sem pedir auxílio de ninguém, de uma próxima destruição nas mãos do totalitarismo, e estamos empenhados numa grande tarefa de renovação democrática. Alguns dos que nos criticam não conheceram a prática democrática senão já a possuíamos centenária. E nos seus territórios ainda hoje persistem focos de agitação e violência que precisam reprimir pela força das armas, ao tempo em que podemos apresentar um país em paz, que encontra soluções políticas sem derramamento de sangue e capaz de tal tolerância política, racial e religiosa, que encerra um respeito pelo ser humano difícil de encontrar neste atribulado planeta (Castelo Branco, 1965).

O Brasil não adere aos Pactos de Direitos Humanos da ONU (1966), nem à Convenção Americana (1969). A prioridade no plano internacional é buscar a cooperação econômica e a integração regional como forma de superar a “inquietação” e os problemas políticos e sociais (Álvares Maciel, 1971; Azeredo da Silveira, 1974). Em 1971, Gibson Barboza propõe à OEA um instrumento jurídico de repressão ao comunismo. O conceito de segurança coletiva deve ser interpretado de modo ampliado, não somente para fazer frente a conflitos intra- ou extracontinentais, mas também para enfrentar “a subversão, dirigida e financiada do exterior, e que visa a solapar e demolir nossas instituições” (Álvares Maciel, 1972). A mesma idéia é retomada por Barboza (1973).

Já no final do regime militar, o Brasil passa a demonstrar maior preocupação com a política intervencionista dos Estados Unidos. O presidente norte-americano James Carter amplia a resistência interna ao tema dos direitos humanos em 1977, mas, ao mesmo tempo, de certo modo, introduz o assunto na agenda da política externa brasileira. O Brasil sente necessidade de afirmar que pauta suas ações pelos princípios da Carta da OEA, tanto pelo “respeito aos direitos da pessoa humana e aos princípios da moral”, quanto pela “não-intervenção nos assuntos internos e externos dos Estados” (Azeredo da Silveira, 1978). Os direitos humanos são vistos como um assunto que não admite ingerência externa e, diante de possíveis constrangimentos no cenário hemisférico, resta ao Brasil procurar ampliar suas relações comerciais (Soares, 1979, 1980 e 1982; Guerreiro, 1981 e 1984; Alves, 1983).

O Governo Sarney (1985-1989) muda o discurso em matéria de direitos humanos. A OEA passa a ser enaltecida pelo seu trabalho em direitos humanos e os órgãos do sistema, como a Comissão Interamericana, são mencionados explicitamente (Sodré, 1986 e 1988). Os direitos humanos são valorizados sob a perspectiva dos avanços da nova Constituição brasileira (1988) e da assinatura de instrumentos internacionais de proteção (Sodré, 1987 e 1989), mas a ênfase em considerá-los em conjunto com o “direito ao desenvolvimento” demonstra que esse período tem mais ligações com o período anterior do que com a “Nova República”.

Com efeito, os instrumentos internacionais tão alardeados no período 1985-89 somente são ratificados em 1992, o que leva a classificação do período a partir de 1990 como o possível começo de um novo padrão para a consideração dos direitos humanos na política externa com autonomia própria, e não subordinado a outros temas. Em favor dessa hipótese, estaria o lançamento das bases para uma vinculação plena do país ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos (Collor de Mello, 1990; Azambuja, 1991; Lafer, 1992), que só ocorreria com a aceitação da competência obrigatória da Corte Interamericana em 1998. Na mesma linha, haveria uma tendência em se envolver mais com problemas de direitos humanos de outros países do continente (Lampreia, 1993) e em se preparar para um diálogo qualificado com os mecanismos internacionais de proteção aos direitos humanos, tentando alcançar um tratamento internacional mais condescendente por causa de "deficiências estruturais" nem sempre superáveis no curto prazo (Amorim, 1994; Barros, 1995).[23]

2.3. O ponto de partida para uma investigação sobre a relação entre o Brasil e o SIDH

Essa breve análise dos discursos diplomáticos na OEA é apenas o ponto de partida de uma investigação sobre o lugar dos direitos humanos na política externa brasileira, seja como instrumento retórico para sustentar a busca de determinados interesses políticos, seja pela sujeição maior ou menor do país aos mecanismos institucionais de monitoramento que foram surgindo e se desenvolvendo a partir da OEA.

Quais foram os fatores que levaram à crescente vinculação formal do Brasil ao Sistema? A maior abertura ao tema dos direitos humanos, que havia nos primeiros anos após a Segunda Guerra, é interrompida pela postura extremamente reativa durante o regime militar, que, gradualmente, vai cedendo com a transição democrática, o que sugere um paralelismo entre a influência de mecanismos internacionais de proteção aos direitos humanos e regimes democráticos. Essa diferença que qualifica o regime democrático estaria também ligada à transformação da identidade nacional na medida em que vai institucionalizando práticas de maior respeito aos direitos humanos. Não é demais lembrar novamente que, apesar do relativo sucesso de uma vinculação superficial dos primeiros anos, o país caminhou para uma vinculação formal plena ao SIDH, através da aceitação da competência da Corte Interamericana. Como explicar esse avanço diante dos desafios da indivisibilidade ampla e da reciprocidade não-aparente? Esse passo não precisava ser dado necessariamente.

Contudo, o paralelismo entre mecanismos internacionais e regime democrático não é óbvio nem automático, pois nem a abertura inicial, nem a transição democrática tornaram-se imediatamente vínculos formais. As mudanças em direção a um maior comprometimento com o sistema parecem decorrer de uma previsão calculada dos custos necessários e das vantagens a serem obtidas. No plano retórico, qualquer governo procura "maquiar" a realidade. A diferença, então, entre o regime militar e o regime democrático seria que o primeiro procura "esconder" deliberadamente, enquanto o segundo somente se omite ou apresenta justificativas.

Por outro lado, qual é o grau efetivo de influência que os mecanismos do SIDH (Comissão e Corte) exercem sobre o Brasil? Há registros de que, mesmo quando os vínculos formais que ligavam o Brasil à Comissão eram muito fracos, os governos

respondiam aos questionamentos a que eram submetidos. Nada indica que o contato mais recente com a Corte será diferente, mesmo porque a margem de confidencialidade no processo judicial é muito mais restrita do que no procedimento perante a Comissão.[24]

Essas duas linhas de pesquisa ainda precisam ser mais exploradas. De qualquer forma, dentro dos objetivos mais modestos deste trabalho, evidencia-se o fato de que desenvolvimento como pré-requisito para avanços em direitos humanos não é a única possibilidade de formulação teórica e retórica dos direitos humanos na política externa brasileira. Outras formulações incluem a maior coordenação entre iniciativas políticas internas e externas, e a abertura para a influência de normas/mecanismos internacionais (principalmente interamericanos) com o potencial de reforçar mudanças internas em consonância com a busca de uma nova identidade, que, por sua vez, também pode se tornar um importante instrumento de política externa.

Conclusão

O presente trabalho iniciou-se indicando a origem da expressão "multilateralismo" nos temas econômicos. Nesse sentido, foi necessário buscar uma especificidade para o multilateralismo em direitos humanos. Definindo o multilateralismo como a relação coordenada entre três ou mais Estados, marcada pela indivisibilidade e pela reciprocidade difusa, verificou-se que, em matéria de direitos humanos, a indivisibilidade é amplificada e a reciprocidade torna-se não-aparente, trazendo como conseqüência a formulação da política externa fora de uma lógica estritamente estatal.

A formulação de uma política nesses termos terá necessariamente de enfrentar a tensão inerente aos direitos humanos como tema de política externa. Para países em desenvolvimento, se não é possível contornar a tensão, pode-se ao menos atenuá-la através da construção de uma identidade nacional e internacional que tenha os direitos humanos como parte essencial. A escolha e a implementação efetiva dessa alternativa política pode ajudar o país a enfrentar o "poder de embaraçar", institui mecanismos de reforço de mudanças estruturais internas, elimina ambigüidades, arregimenta aliados e ocupa um espaço do qual os Estados Unidos se excluíram formalmente.

A análise do discurso diplomático do Brasil na OEA revela que um dos grandes obstáculos da referida alternativa política é que existe uma tendência histórica de ver os direitos humanos como um tema entre vários outros, ou mesmo um tema subordinado a outros interesses prioritários. Dada a vinculação do Brasil ao SIDH, com a assunção de todas as conseqüências jurídicas e políticas desse compromisso, a reversão ou a manutenção da tendência histórica pode determinar as decisões que serão tomadas quando o país tiver de lidar de modo mais intenso com a especificidade do multilateralismo em direitos humanos.

Notas

1 Outros empreendimentos da OEA, como as missões de observação eleitoral e atividades de cooperação, embora não tão importantes dentro do quadro global de relações do Brasil, são fundamentais em alguns países latino-americanos.

2 A razão principal para isso é que, com a incorporação dos países do Leste no Sistema Europeu, os operadores do sistema passaram a ter de lidar com situações de violação dos direitos humanos

incomuns na Europa Ocidental, mas cotidianas na América Latina. A prática do Sistema Interamericano tornou-se, então, uma referência valiosa.

3 O Brasil esteve na Conferência de Bogotá (1948) que instituiu a OEA, depositando o instrumento de ratificação em 13 de março de 1950.

4 Na definição de Guimarães (1999: 21): "Grandes Estados periféricos são aqueles países não-desenvolvidos, de grande população e de grande território, não-inóspito, razoavelmente passível de exploração econômica e onde se constituíram estruturas industriais e mercados internos significativos."

5 Afirmando, por exemplo, que a cooperação pode ser instituída por acordo tácito, por negociação ou por imposição (!). Cf. Pinheiro (2000: 313).

6 No início do seu artigo, Pinheiro (2000) tenta argumentar que cooperação nem sempre é algo espontâneo ou para o bem. Ela faz isso baseada em Milner (1992). O que se defende aqui é que isso somente pode acontecer se se mudar o conceito de cooperação ou o de imposição. Milner faz justamente isso, criando um conceito abstrato de cooperação no qual é possível a conciliação com a imposição.

7 Para Ruggie (1993), foi o caráter norte-americano, aberto à participação democrática e presente na origem do multilateralismo, que propiciou a expansão mundial do conceito. O diagnóstico sobre a origem e a expansão do multilateralismo é o mesmo de Smouts (1995). A diferença é que, onde o primeiro autor vê uma virtude que torna o conceito mais amplamente aplicável, a autora vê a superação de um conceito inicialmente limitado. Cf. Breda dos Santos (2002: 28) sobre os valores que são impostos pela potência hegemônica e se universalizam.

8 O realismo, na verdade, tornou-se muito mais diversificado do que sugere esse parágrafo, principalmente a partir da década de 1990. No entanto, a referência aqui é a uma série de postulados que permeiam todas as tendências realistas, os quais são difíceis de conciliar com o tema dos direitos humanos, particularmente com a ação autônoma de algumas instituições internacionais que avançam esse tema. Para uma descrição mais detalhada do realismo, cf. Nogueira e Messari (2005).

9 Cf., por exemplo, Smouts (1995: 23 *et seq.*).

10 Na verdade, ele usa a expressão "planos". Prefere-se, contudo, usar a palavra "dimensão", entendendo que os diferentes planos referidos por Trindade compõem uma realidade tridimensional.

11 Na definição proposta por Simma (*apud* Ramos, 2002: 26), o DIDH é o "conjunto de normas jurídicas internacionais que cria e processa obrigações do Estado em respeitar e garantir certos direitos a todos os seres humanos sob sua jurisdição, sejam eles nacionais ou não."

12 Os interesses continuam a guiar a política externa, mas, em matéria de direitos humanos, mais do que em outros assuntos, eles precisam estar conjugados com princípios. Essa maneira de explicar a influência de idéias na política externa não é nova. Já no início dos anos 1990, Goldstein e Keohane propunham um modelo mais abrangente para explicar essa influência. O argumento principal desses autores era que "ideas influence policy when the principled or causal beliefs they embody provide road maps that increase actors' clarity about goals or ends-means relationships, when they affect outcomes of strategic situations in which there is no unique equilibrium, and when they become embedded in political institutions" (1993: 3).

13 O Brasil tem historicamente usado essa estratégia. Cf. *inter alia* Cervo (1994) e Lafer (2001).

14 Por exemplo, conforme apresenta Lafer (2001: 35 *et seq.*), um dos fatores que constituem a "singularidade" da identidade brasileira é o fato de o Brasil ter sido inicialmente uma monarquia em meio a repúblicas, o que contribuiu para a preservação dos limites territoriais e de uma continuidade em relação à metrópole. Esse fator originário, porém, também preservou por muito mais tempo a escravidão com todos os seus efeitos sociais perversos.

15 A própria Constituição brasileira, talvez inspirada pela memória recente do regime militar, no momento de sua elaboração, estabelece esses parâmetros nos artigos 1º, III (dignidade da pessoa humana como princípio fundamental de Estado), e 4º, II (prevalência dos direitos humanos como princípio que deve reger as relações internacionais do Brasil).

16 Uma análise no mesmo sentido, só que mais ampla e mais bem fundamentada, pode ser encontrada em Castro e Carvalho (2002).

17 De acordo com Alves (1994), a expressão foi cunhada por Helga Ole Bergensen (Bergensen: 1982).

[18] Para uma descrição do alcance do Sistema Europeu de Direitos Humanos, cf. Janis, Kay, Bradley (1996: 428-429).

[19] A expressão "acumulado histórico" é usada aqui no sentido dado por Cervo (1994: 25 *et seq.*).

[20] Os Estados Unidos não são parte na Convenção Americana de Direitos Humanos.

[21] Cf. Mello e Silva (1998) para uma apreciação crítica da ambição brasileira de compor o Conselho de Segurança da ONU como membro permanente.

[22] San Tiago Dantas se expressa de maneira similar ao defender que Cuba não pode ser parte do sistema, mantendo sua identidade comunista, sendo necessário, no entanto, manter portas abertas para que a transformação no regime político do país não se consolide em direção ao bloco soviético (San Tiago Dantas, 1962).

[23] Cf. também Franco (1994).

[24] O problema da confidencialidade do procedimento perante a Comissão é muito bem descrito por Hanashiro (2001: 61): "A falta de clareza em relação aos procedimentos da Comissão é ainda maior em virtude da confidencialidade por ela adotada em relação às reclamações que recebe. Não há em suas normas nenhum impedimento quanto à divulgação dos tipos de violações e dos países a que se referem as petições: apenas o nome do peticionário ou qualquer informação que possa identificá-lo são considerados confidenciais quando sua divulgação não é autorizada por ele. Essa disposição cumpre o objetivo de proteger o peticionário que, em muitas ocasiões, pode sofrer ameaças em virtude de suas denúncias. A prática da confidencialidade adotada pela Comissão deve-se mais à pressão dos Estados que temem uma publicidade negativa do que à questão da segurança dos peticionários. A conseqüência disso é a pouca transparência apresentada pelo sistema e a falta de estatísticas sobre seus casos, prejudicando toda tentativa de compreendê-lo melhor. Pela confidencialidade adotada pela Comissão é impossível saber o número exato de petições que chegam a ela e a que tipo de violação e a que Estado elas se referem. A Comissão também proíbe os peticionários de divulgarem a tramitação de seus casos."

Referências bibliográficas

BERGENSEN, Helga Ole (1982), "The Power to Embarrass", Congresso Mundial da Associação Internacional de Ciência Política, Rio de Janeiro.

LINDGREN ALVES, J. A. (1994), *Os Direitos Humanos como Tema Global*. São Paulo/Brasília: Perspectiva/FUNAG.

BAEHR, Peter R. (1999), *Human Rights: Universality in Practice*. New York, Palgrave.

BREDA DOS SANTOS, Norma (2002), "A Dimensão Multilateral da Política Externa Brasileira: Perfil da Produção Bibliográfica", *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, Ano 45, nº 2, pp. 26-45.

CASTRO, Marcus Faro de e CARVALHO, Maria Izabel Valladão de (2002), "Globalização e Transformações Políticas Recentes no Brasil: os Anos 1990. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, nº 18, pp. 109-129.

CERVO, Amado Luiz (1994), "Relações Internacionais do Brasil", *in* Amado Luiz Cervo (org.). *O Desafio Internacional: Política Exterior do Brasil de 1930 a Nossos Dias*. Brasília, EdUnB, pp. 9-58.

FONSECA JÚNIOR, Gelson (1998), *A Legitimidade e Outras Questões Internacionais: Poder e Ética entre as Nações*. São Paulo, Paz e Terra.

GOLDSTEIN, Judith e KEOHANE, Robert O. (eds.) (1993), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*. Ithaca, Cornell University Press.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (1999), *Quinhentos Anos de Periferia*. Porto Alegre/Rio de Janeiro, UFRGS/Contraponto.

HANASHIRO, Olaya Sílvia Portella (2001), *O Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos*. São Paulo, EDUSP/Fapesp.

JANIS, Mark W.; KAY, Richard S. e BRADLEY, Anthony W. (1996), *European Human Rights Law: Text and Materials*. Oxford, Clarendon Press.

LAFER, Celso (2001), *A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira: Passado, Presente e Futuro*. São Paulo, Perspectiva.

MELLO E SILVA, Alexandra de (1998), "O Brasil e o Conselho de Segurança da ONU", *Carta Internacional*, nº 68, Ano VI.

MILNER, Helen (1992), "International Theories of Cooperation among Theories, Strengths and Weaknesses", *World Politics*, vol. 44, nº 3, pp. 466-496.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar (2005), *Teoria das Relações Internacionais: Correntes e Debates*. Rio de Janeiro, Elsevier.

PINHEIRO, Letícia (2000), "Traídos pelo Desejo: Um Ensaio sobre a Teoria e a Prática da Política Externa Brasileira Contemporânea", *Contexto Internacional*, vol. 22, nº 2, pp. 305-335.

PIOVESAN, Flávia (1997), *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 3ª ed. [S.l.], Max Limonad.

RAMOS, André de Carvalho (2002), *Processo Internacional de Direitos Humanos: Análise dos Sistemas de Apuração de Violações de Direitos Humanos e a Implementação das Decisões no Brasil*. Rio de Janeiro/ São Paulo, Renovar.

RISSE, Thomas, ROPP, Stephen C. e SIKKINK, Kathryn (eds.) (1999), *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*. Cambridge, Cambridge University Press.

RUGGIE, John (1993), "Multilateralism: The Anatomy of an Institution", *in* John Gerard Ruggie (ed.). *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*. New York, Columbia University Press.

SARAIVA, José Flávio Sombra (ed.) (2003), *Foreign Policy and Political Regime*. Brasília, IBRI.

SELCHER, Wayne Alan (1978), *Brazil's Multilateral Relations: Between First and Third Worlds*. Boulder, Westview Press.

SMOUTS, Marie-Claude (dir.) (1998), *Les Nouvelles Relations Internationales: Pratiques et Théories*. Paris, Presses de Sciences Po.

______. (1995), *Les Organisations Internationales*. Paris, Armand Colin.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado (1997), *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*, vol. 1, 1ª ed. Porto Alegre, Fabris Editor.

VINCENT, R. J. (1995), *Human Rights and International Relations*. 2ª ed. Cambridge, Cambridge University Press.

______. (1986), *Foreign Policy and Human Rights: Issues and Responses*. Cambridge, Royal Institute of International Affairs.

Discursos (em ordem cronológica):

O material que serviu de base deste trabalho é um dossiê temático, em formato eletrônico, intitulado "A voz do Brasil na OEA", preparado por Daniel Lavarda, em 3 de setembro de 1999. O material constava da antiga base de dados do *site* RELNET, reunia os discursos proferidos pelos representantes brasileiros nas aberturas das assembléias ordinárias da OEA, entre 1948 e 1995, e foi copiado para o computador do autor. Está disponível para ser enviado por e-mail, em arquivo compactado.

FONTOURA, João Neves da. IX Conferência Interamericana, Bogotá, 1948.
RAO, Vicente. X Conferência Interamericana, Caracas, 1954.

LAFER, Horácio. 5ª Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores, Santiago, 1959.
LAFER, Horácio. 6ª Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores, San José, 1960.
LAFER, Horácio. 7ª Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores, San José, 1960.
SAN TIAGO DANTAS, Francisco Clementino. 8ª Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores, Punta del Este, 1962.
LEITÃO DA CUNHA, Vasco. I Conferência Interamericana Extraordinaria, Washington, D.C., 1964.
LEITÃO DA CUNHA, Vasco. II Conferência Interamericana Extraordinária, Rio de Janeiro, 1965.
CASTELO BRANCO, Humberto. II Conferência Interamericana Extraordinária, Rio de Janeiro, 1965.
MARINHO, Ilmar Penna. 10a. Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores, Washington D.C., 1965.
MAGALHÃES, Juracy. III Conferência Interamericana Extraordinária, Buenos Aires, 1967.
PINTO, José de Magalhães. 12a. Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores, 1968.
VALLE, Rodrigo. 13ª Reunião de Consulta de Ministros das Relações Exteriores, Washington, D.C., 1969-1980.
ALVARES MACIEL. 1ª Assembléia Geral Ordinária, San José, 1971
ALVARES MACIEL. 2ª Assembléia Geral Ordinária, Washington, D.C., 1972.
BARBOZA, Mário Gibson. 3ª Assembléia Geral Ordinária, Washington, D.C., 1973.
AZEREDO DA SILVEIRA, Antonio. 4ª Assembléia Geral Ordinária, Atlanta, 1974.
AZEREDO DA SILVEIRA, Antonio. 15ª Reunião de Consulta de Ministros das Relações Exteriores, Quito, 1974 (explicação de voto).
AZEREDO DA SILVEIRA, Antonio. 8ª Assembléia Geral Ordinária, Washington, D.C., 1978.
SOARES, João Clemente Baena. 9ª Assembléia Geral Ordinária, La Paz, 1979.
SOARES, João Clemente Baena. 10ª Assembléia Geral Ordinária, Washington, D.C., 1980.
SARAIVA GUERREIRO, 11ª Assembléia Geral, St. Lucia, 1981.
SOARES, João Clemente Baena. 12ª Assembléia Geral Ordinária, Washington, D.C., 1982.
ALVES, Dário Castro. 13ª Assembléia Geral Ordinária, Washington D.C., 1983.
FIGUEIREDO, João Baptista de Oliveira. 14ª Assembléia Geral Ordinária, Brasília, 1984.
SARAIVA GUERREIRO. 14ª Assembléia Geral Ordinária, 1984.
ABREU SODRÉ. 16ª Assembléia Geral Ordinária, Guatemala, 1986.
ABREU SODRÉ. 17ª Assembléia Geral Ordinária, Washington, D.C., 1987.
ABREU SODRÉ. 18ª Assembléia Geral, San Salvador, 1988.
ABREU SODRÉ. 19ª Assembléia Geral Ordinária, Washington, D.C., 1989.
COLLOR DE MELLO, Fernando. 20ª Assembléia Geral Ordinária, Assunção, 1990.
AZAMBUJA, Marcos. 21ª Assembléia Geral, Sessão Regular, Santiago do Chile, 1991.
LAFER, Celso. 22ª Assembléia Geral Ordinária, Nassau, 1992.
LAMPREIA, Luiz Felipe. 23ª Assembléia Geral Ordinária, 1993.
FRANCO, Itamar. 24ª Assembléia Geral Ordinária, Belém do Pará, 1994.
AMORIM, Celso Nunes. 24ª Assembléia Geral Ordinária, Belém do Pará, 1994.
BARROS, Sebastião do Rego. 25ª Assembléia Geral Ordinária, Montrouis, 1995.

Resumo

Argumenta-se, no presente trabalho, que o multilateralismo, quando trata da questão dos direitos humanos, contém uma especificidade, nem sempre percebida pela literatura, a qual o diferencia do multilateralismo em geral. Enquanto esse último tem como notas características a indivisibilidade e a reciprocidade difusa, no multilateralismo em direitos humanos, a indivisibilidade é amplificada e a reciprocidade não é aparente. Estabelecidos esses parâmetros, o texto explora as conseqüências dessa especificidade, particularmente no

caso brasileiro, já que, nas alternativas de política externa de um grande Estado periférico, os direitos humanos podem ser vistos tanto de forma subordinada a outros temas, quanto como componentes essenciais na construção de uma identidade nacional e internacional. Na sua parte final, o trabalho procura delinear uma visão sobre o relacionamento entre política externa brasileira e direitos humanos a partir dos discursos proferidos por representantes do Brasil nas sessões de abertura da Assembléia Geral da OEA, desde 1948.

Abstract

The main argument of this paper is that multilateralism, when dealing with human rights, has specific characteristics regarding multilateralism in general, which are not always perceived by the literature. These characteristics make human rights multilateralism distinct from general multilateralism. While the latter is qualified by its of indivisibility and diffuse reciprocity, in the former, indivisibility is amplified and reciprocity is not evident. From this starting point, the text explores the unfolding of the consequences of these specific characteristics to Brazil, taking into account that, in the foreign policy of a continental peripheric state, human rights may be considered a secondary issue as well as an essential element in building a national and international identity. The final part of the paper sketches an opinion on the relationship between Brazilian foreign policy and human rights based on Brazilian diplomatic speeches at the opening sessions of the General Assembly of the OAS, since 1948.

Palavras-chave: Multilateralismo. Direitos Humanos. Identidade nacional e internacional. Política externa brasileira. Discursos diplomáticos. Organização dos Estados Americanos.
Keywords: Multilateralism. Human Rights. National and international identity. Brazilian Foreign Policy. Diplomatic speeches. Organization of American States.

A DOUTRINA BUSH REVISTA: O SEGUNDO TEMPO DE UMA MESMA PARTIDA

Erica Simone A. Resende

Introdução

Dias após os atentados às Torres Gêmeas e ao Pentágono, o presidente George W. Bush anunciou o novo caminho a ser seguido pelos Estados Unidos: o país se encontrava diante de uma guerra sem fim contra o terror, na qual os inimigos eram difusos e os meios para combatê-los também o seriam. Quem não estivesse a favor estaria necessariamente contra os Estados Unidos na guerra contra o terror, afirmou o presidente. No ano seguinte, o discurso ganhou mais consistência sob a forma do documento enviado pelo presidente ao Congresso em 20 de setembro de 2002, sob o título oficial de "A Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos da América". Rapidamente batizada de "Doutrina de Prevenção", a nova estratégia constitui um ponto de inflexão na tradição das relações internacionais norte-americanas, conforme pesquisas anteriores já demonstraram.

A palavra-chave para compreensão da proposta de W. Bush é "prevenção". Em outras palavras, o documento introduz a tese de "guerra preventiva" – expressa na idéia de "*preemptive action*", que constitui o núcleo da nova interpretação norte-americana do conceito de segurança nacional. A novidade surge nos capítulos terceiro e quinto do documento, que tratam, respectivamente, do fortalecimento de alianças para combater o terrorismo global e prevenir ataques contra os Estados Unidos, e da prevenção de ameaças contra os Estados Unidos e seus aliados por parte de inimigos portadores de armas de destruição em massa.

A lógica do "*first strike*" preventivo diante de percepções de ameaças externas, em aparente violação ao princípio consagrado de direito internacional de ataque apenas em legítima defesa, deixa claro que os Estados Unidos passam a se reservar o direito de agir preventivamente em quaisquer circunstâncias e contra quaisquer ameaças percebidas a sua segurança, especialmente o terrorismo, não hesitando em agir sozinhos, caso necessário. Além disso, ao reafirmarem a prioridade da manutenção da primazia militar norte-americana, deixam claro que o multilateralismo, a ordem liberal-institucional e a dissuasão cederão lugar ao unilateralismo, à coerção e à intimidação política, praticados dentro de uma lógica maniqueísta que divide o mundo entre "bons" e "maus", "civilizados" e "bárbaros".

Em março último, cerca de três anos e meio após a publicação do primeiro documento estratégico, a Administração W. Bush editou a revisão da estratégia de segurança nacional. Em termos gerais, o documento reafirma as principais orientações de 2002, em especial a tese de "guerra preventiva", mas apresenta algumas inovações. Entre elas, citamos a introdução da noção de "diplomacia da transformação", a

caracterização do momento de desordem como "oportunidade", a refutação da causalidade entre terrorismo e pobreza e o desenvolvimento de um conceito essencialmente instrumental de democracia.

Em nosso artigo, pretendemos nos aprofundar na comparação entre o documento de 2002 e o de 2006, de forma a salientar possíveis semelhanças e diferenças. Para tanto, começaremos por apresentar as cinco idéias principais da argumentação do documento de 2002. Em seguida, buscaremos identificar se e de que forma elas reaparecem em 2006. Por fim, identificaremos e problematizaremos as poucas inovações introduzidas pelo documento de 2006, em especial a proposta de "diplomacia da transformação" em um momento de "oportunidade" para a promoção dos valores e interesses dos Estados Unidos no mundo, a causalidade entre terrorismo e Estados falidos e a instrumentalização de valores como democracia e liberdade para a promoção da mudança de regime e o incremento da segurança doméstica norte-americana.

Nossa hipótese é a de que a revisão da doutrina constitui a reafirmação – com alguns ajustes marginais – da mesma orientação estratégica que dominou o documento de 2002. Entendemos que a "Estratégia de Segurança Nacional", nos termos de sua revisão de 2006, representaria mais continuidade do que rompimento em relação ao documento de 2002. Justamente devido a essa continuidade é que podemos dizer que o documento de 2006 representaria "o segundo tempo da mesma partida" de 2002; e não o início de uma nova partida, fazendo tábula rasa do que teria ocorrido anteriormente. Entendemos que tal continuidade, em grande parte, seria devida à predominância de um mecanismo de coordenação informal nos processos de tomada de decisão na política externa norte-americana.

A análise dos processos que decidiram as intervenções no Afeganistão e no Iraque nos levou à identificação do esvaziamento dos espaços e mecanismos tradicionais dos processos de tomada de decisão. A mudança reside na gradual construção e ampliação de um espaço de coordenação informal, ao qual teriam acesso somente aliados e simpatizantes da presidência atual. À cacofonia de vozes, à porosidade do processo, à estrutura das burocracias estatais, à participação dos *think tanks* e ao questionamento, sucedem-se a informalidade da coordenação, o esvaziamento do debate, a baixa *accountability*, a alienação dos tradicionais atores nos processos decisórios, a supervalorização da autoridade presidencial e a blindagem da presidência contra eventuais opiniões contrárias, propostas alternativas e dissidências.

I. A gênese de uma nova doutrina

A queda do Muro de Berlim em 1989 tem uma simbologia particular como marco do final da Guerra Fria. O muro representou, por décadas, um símbolo singularmente apropriado do sistema bipolar e fortemente antagônico da Guerra Fria. A materialização da linha de separação erguida no centro da Europa entre as superpotências rivais assinalava o principal foco nervoso de tensões do sistema internacional. Simultaneamente, representava também a incompatibilidade mútua dos regimes político-econômicos presentes na Europa e a dimensão coercitiva da divisão da Alemanha. A desintegração da União Soviética em 1991 fez que o conjunto da geometria

do espaço global da Guerra Fria fosse radicalmente alterado. Com o fim da Guerra Fria, não apenas as fronteiras ideológicas e geopolíticas desenhadas em Yalta e Postdam perderam significado, mas também acabou legando-se aos Estados Unidos a condição de única superpotência, que reunia força militar hegemônica em escala global.

Considerados a potência sobrevivente[1] da Guerra Fria, os Estados Unidos deparavam mais uma vez com a necessidade de construir uma nova ordem internacional. O ano de 1989 teria introduzido uma mudança sistêmica que não levou, necessariamente, ao restabelecimento da situação anterior à Segunda Guerra Mundial. Por essa razão, de nada valiam as estruturas e arcabouços teóricos do conflito anterior, sendo necessário apresentar novas propostas de ordenamento das relações internacionais. Conforme argumentou Nye (1990), para um novo tempo, eram necessárias novas escolhas estratégicas e, para tanto, os Estados Unidos precisavam estar adequadamente equipados para enfrentar os desafios que o novo contexto internacional começava a lhes impor. O fato é que o fim da Guerra Fria privou os Estados Unidos de sua missão.

Com a implosão da ameaça soviética, a necessidade da contenção acabava. No entanto, a lógica do "*American way of life*" ainda exigia a expansão da ordem liberal, e o fim da Guerra Fria evidenciava que tal expansão seria difícil se colocada exclusivamente em termos econômicos. A política externa norte-americana funciona com maior eficiência na esfera doméstica quando atrelada a algum tipo de valor moral explícito e, em 1990, não havia bárbaros prestes a invadir os portões da civilização. A administração norte-americana carecia de uma visão e de um projeto estratégico amplo e coerente. A década de 90 inaugura um período de formulação de propostas de estratégias ancoradas em novas visões do sistema internacional, de possíveis conflitos, de novas ameaças e de inimigos novos ou ressurgidos.

Desde o início da década de 90, Washington oscilou entre quatro estratégias distintas – neo-isolacionismo, primazia, segurança cooperativa e engajamento seletivo –, as quais seriam objeto de intenso debate teórico e político.[2] No entanto, segundo Ross e Posen (2001: 3-51), a política externa norte-americana da década de 90 combinou elementos das quatro estratégias, com um pouco mais de ênfase na primazia. Uma década após o fim da Guerra Fria, o balanço da política externa norte-americana chega a uma decepcionante conclusão: nenhuma das propostas apresentadas se revelou capaz de substituir a Doutrina de Contenção como nova estratégia para a política externa norte-americana no pós-Guerra Fria.

Nesse sentido, Khalilzad (1995: vii) confirma a impressão de carência de paradigma estratégico e de um acentuado empirismo na formulação de política externa norte-americana da década de 90: "Durante a Guerra Fria, os Estados Unidos estavam relativamente certos de seus objetivos. Hoje isso não ocorre. Apesar dos esforços da Secretaria de Defesa de Cheney durante a Administração Bush e de momentos análogos durante a Administração Clinton, nenhuma grande estratégia de ação chegou a ser formulada. Na verdade, os Estados Unidos operam sem uma grande estratégia desde o fim da Guerra Fria".

O Onze de Setembro teria como efeito imediato a criação de condições políticas – internas e externas – para a retomada do projeto de reafirmação hegemônica iniciado em 1992. Se, na época, houve uma reação negativa à estratégia da primazia – que acabou

esvaziada pela derrota de George H. W. Bush para Clinton, a vitória de W. Bush possibilitou a recondução das mesmas pessoas que articularam a proposta inicial. Dez anos depois, a primazia é reapresentada com novo nome e promovida ao *status* de doutrina oficial de Estado. Desta vez, no entanto, ela encontra um ambiente mais receptivo a sua legitimação e implementação. A estratégia da primazia, tão mal recebida e tão criticada no início da década de 90, encontraria solo fértil a partir de 2001.

A partir da análise da nova estratégia, identificamos cinco idéias essenciais que sustentam a fundamentação da nova ação estratégica norte-americana, as quais analisaremos em seguida: a redefinição da geografia da segurança nacional; o estabelecimento de uma relação entre poder e princípios; a reavaliação das necessidades de segurança interna e internacional; a definição de um conceito americano de multilateralismo e, finalmente, a mudança de percepção temporal quanto às ameaças, assim justificando a ação preventiva.

A primeira inovação da estratégia é o reconhecimento da transnacionalidade na nova geografia da segurança nacional. No passado, a relação espacial era definida por fronteiras interestatais, uma vez que os inimigos eram Estados. O caráter transnacional das novas ameaças significa que elas não param nas fronteiras: suas fontes podem residir até dentro das sociedades, mas elas se articulam sobre e através das fronteiras que separam os Estados. Ao eleger o terrorismo como principal inimigo a ser combatido, a estratégia reconhece o caráter transnacional das novas ameaças. No entanto, pensar em termos de Estados párias e seus "clientes terroristas" implicaria, necessariamente, o retorno à antiga idéia de "terrorismo de Estado", em outras palavras, um Estado que emprega métodos terroristas em sua expressão política. Assim, a Doutrina de Prevenção dá uma volta de 360º e retorna à caracterização estatal das ameaças.

O segundo elemento inovador seria a centralidade dos valores morais na fundamentação e motivação da Doutrina de Prevenção. A formulação da política externa norte-americana sempre refletiu uma dicotomia entre realistas e idealistas. No entanto, o conceito de uma "balança de poder favorável à liberdade", conforme expressão empregada no documento, revela que a Administração W. Bush enfatiza tanto poder como valores, se afirmando capaz e disposta a diferenciar "bem" do "mal", "certo" do "errado".

A reafirmação dos valores morais pode ser identificada a partir da relação estabelecida entre Estado e indivíduos – um indicativo da tradição liberal-civilizatória da concepção idealista e universalista da estratégia em relação à promoção dos valores da liberdade. No entanto, a crítica à centralidade dos valores morais não advém da relação estabelecida entre segurança e proteção a liberdades individuais; mas sim do caráter de verdadeira obrigação moral conferido a sua promoção, como revela a forte retórica missionária presente no texto. Apesar de evitar a escolha de uma forma ideal de governo para realizar esses valores e princípios, menções expressas ao modelo e à história americana remetem diretamente ao mito do excepcionalismo americano[3] e da "cidade na colina".

A terceira inovação da estratégia se refere à reavaliação das necessidades da segurança interna e internacional, sobretudo em relação à transformação das forças armadas e das instituições domésticas de defesa e inteligência. Nesse aspecto, a influência da estratégia da primazia se torna clara com as seguintes passagens do documento de 2002 (NSS-NSC/2002: 29):

> É hora de reafirmar o papel essencial do poderio militar americano. Devemos construir e manter defesas que estejam além da capacidade dos que tentam desafiá-las. A grande prioridade de nossos militares é defender os Estados Unidos. Para fazê-lo de forma eficaz, eles devem: reassegurar nossos aliados e amigos; dissuadir competições militares futuras; conter as ameaças contra os interesses dos EUA, os de nossos aliados e de nossos amigos; e derrotar de forma decisiva qualquer adversário, caso a contenção venha a falhar. [...]
>
> Uma força militar estruturada para conter o poder maciço dos inimigos de uma era de Guerra Fria deve ser transformada para se concentrar mais no modo pelo qual o adversário poderá vir a atacar do que em onde e quando a guerra pode ocorrer. [...]
>
> Nossas forças serão suficientemente poderosas para dissuadir adversários potenciais de buscar uma escalada de desenvolvimento militar, na tentativa de superar ou de se igualar ao poderio dos Estados Unidos. [...]

Assim como na estratégia da primazia, a proposta de manutenção de uma presença militar global com superioridade total em relação às demais potências acaba se transformando em um fim em si mesmo. Nesse sentido, a estratégia de segurança nacional se torna cada vez menos "nacional" e crescentemente "internacional". O objetivo seria, portanto, menos a defesa nacional, e mais o exercício do poderio norte-americano no mundo.

Como quarta inovação, identificamos um conceito essencialmente americano de multilateralismo, segundo o qual os Estados Unidos praticariam uma forma especial de diplomacia multilateral, porém mais justa e democrática, porque relaciona autoridade soberana, *accountability* e poder político com uma dose de pragmatismo. Não se trataria, argumentam seus defensores, de um debate caricaturado entre um unilateralismo à americana e um multilateralismo à européia, e sim de uma forma diferente de conceber e operacionalizar uma ação multilateral mais eficiente.

Nesse sentido, o mais correto seria falar de uma preferência institucional norte-americana que privilegia métodos e soluções diplomáticas oriundas de diferentes fontes, porém adaptadas a condições específicas – visto que o recurso a princípios abstratos produz soluções e instrumentos universalistas que tenderiam a fracassar; que recorre a instituições internacionais que priorizam resultados e eficiência, enfatizando *accountability* em vez de falsa neutralidade, consenso e decisões meramente simbólicas; que dá preferência a estratégias multilaterais que preservem a soberania dos Estados em vez de limitá-las; e que adota uma concepção de direito internacional que vincule soberania às fontes nacionais da autoridade política.

Por essa lógica de um multilateralismo instrumental, a Doutrina de Prevenção adota uma posição de ambigüidade em relação a alianças e instituições internacionais. Se, por um lado, ressalta a importância delas para o sucesso na guerra ao terror, por outro, deixa claro que os Estados Unidos não hesitarão em agir sozinhos em caso de divergência, pois que a fonte de sua força reside em seu território e em sua soberania.

O quinto aspecto inovador da nova doutrina é a redefinição da segurança nacional como uma função temporal, o que fundamentaria o recurso à figura da "guerra preventiva". Se, no passado, as ameaças demoravam a se manifestar – tomava tempo

para a mobilização e deslocamento de exércitos – na atualidade, elas se formam mais rápido, sem aviso ou identificação prévia possível. Além disso, devido a sua natureza não-estatal, difusa e transnacional, as novas ameaças não obedecem aos tradicionais paradigmas de agressão estatal, o que fundamentaria, segundo a estratégia, a ação preventiva.[4]

A proposta de uma guerra como "ação preventiva" suscita uma série de preocupações. O que a Doutrina de Prevenção advoga é que situações potencialmente ameaçadoras da paz e da segurança, segundo a ótica de apenas um Estado, sejam enfrentadas com ações militares preventivas. O problema, portanto, relaciona-se com a autoridade que detêm os Estados Unidos de avaliar a existência de tais situações e sua caracterização como justificativa para o uso da força. No entanto, qualquer avaliação nesse sentido, para se revestir de legitimidade, somente pode caber às Nações Unidas. Qualquer tentativa de alargar o campo de interpretação do direito de legítima defesa, sobretudo quando motivado pela avaliação unilateral de uma situação de perigo que seja executada pelo próprio Estado, resulta no alijamento do sistema normativo multilateral.

Na verdade, ao colocar em um mesmo contexto valores humanistas, ação preventiva, combate ao terrorismo, imperativos morais universalistas e novas ameaças, a doutrina não apenas, nas palavras de Celso Amorim (2002/2003: 61), "põe em xeque noções fundamentais sobre soberania, integridade territorial e autoridade do Conselho de Segurança, como também, de forma perigosa, turva a clareza de limites, existente na Carta, entre *enforcement* e legítima defesa."

Conforme lembra Ikenberry (2004: 13-14), a preocupação com legitimidade não significa que os Estados Unidos estariam cedendo poder às Nações Unidas ou permitindo a nações estrangeiras vetar o direito do uso da força. De fato, prossegue ele, bons líderes são capazes de definir objetivos nacionais e exercer poder de forma a atrair o apoio dos demais Estados, pois reconhecem que legitimação internacional significa transformar coerção e dominação em autoridade e consenso. Lembrando as palavras sábias de Rousseau – "o mais forte nunca é forte o bastante para ser sempre o mestre, a menos que transforme força em direito, e obediência em dever", Ikenberry prossegue com sua crítica ao projeto neoconservador de ação preventiva: "Os defensores do poder fundamentalista da América unipolar pós-Onze de Setembro acreditam que são sábios praticantes de *Realpolitik*. No entanto, eles confundem facilmente força com poder e poder com autoridade".

A Doutrina de Prevenção se revela, nesse sentido, produto de uma visão de mundo neoconservadora que advoga uma nova era de domínio global a ser promovido pelo exercício unilateral do poder militar, do gradual desengajamento das instituições multilaterais, e uma agressiva cruzada pela democracia e pela liberdade. Ela peca, portanto, ao definir como princípio organizador da estratégia de segurança nacional a luta contra o terror, reduzindo a si própria à máxima primitiva de "matá-los antes que nos matem". Trata-se de uma estratégia global baseada em ameaças e medo, sem oferecer uma visão inspiradora ou unificadora a partir da qual seja possível atrair a cooperação dos demais Estados para legitimá-la.

O fato é que a atual administração norte-americana se apropriou indevidamente do mote "como reinar" e a deturpa, enxergando como única resposta a força material.

No entanto, o verdadeiro problema é "como convencer e liderar". Se os neoconservadores celebram a supremacia americana a partir do entendimento de que os Estados Unidos gozam atualmente de força militar sem paralelo, incorrem em erro grave. Os Estados Unidos não possuem autoridade direta sobre os demais Estados – não são e nunca foram um império. Podem ter papel central na política internacional atual, mas não são onipresentes.

2. Velhas idéias, novos nomes, poucas inovações

Em março de 2006, cerca de três anos e meio após a publicação do primeiro documento, a Estratégia de Segurança Nacional recebeu uma revisão que, apesar de suavizar a relação *vis-à-vis* instituições internacionais e aliados, reafirma a tese de "guerra preventiva". Em termos gerais, a revisão reafirma as principais orientações de 2002, em especial a tese de "guerra preventiva", mas apresenta algumas inovações. Entre elas, a introdução da noção de "diplomacia da transformação", a caracterização do momento de desordem como "oportunidade", a refutação da causalidade entre terrorismo e pobreza e o desenvolvimento de um conceito essencialmente instrumental de democracia.

O texto de introdução ao novo documento é aberto com uma declaração curta, enfática e clara: "A América está em guerra". Uma análise rápida identifica imediatamente o tom duro e beligerante da terminologia escolhida pelos formuladores. Palavras fortes (*warfare, grave challenge, aggressive ideology of hatred and murder*, etc.), caracterizações em tom celebratório (*military without peer*, *vibrant democracy*, *economic prosperity*, *our history*, *we have won*, *we have led*, *we have extended*, etc.) e declarações de futuras ações (*we seek to shape the world*, *we will choose*, *we will lead*) deixam claro ao leitor que o novo documento reapresenta velhas idéias com novos nomes. Quais são elas?

Primeiro, identificamos a interpretação neoconservadora da configuração do sistema internacional: a noção de um sistema unipolar, em que os Estados Unidos ocupam posição hegemônica, aparentemente hiperpotente, inconteste, onipresente e insuperável, cujos principais pilares de sustentação residem no "poderio militar sem paralelo", na "prosperidade econômica", em sua "democracia vibrante" e em "sólidas alianças e amizades". Nesse sentido, não há variação entre a descrição apresentada em 2002 e a de 2006.

Como corolário da interpretação neoconservadora do sistema internacional, conjugada com a caracterização do momento atual como "oportunidade sem precedentes para a construção das fundações para a paz futura", surge talvez a principal novidade do documento de 2006: o comprometimento com uma política de mudança de regime em Estados percebidos como hostis aos interesses e valores norte-americanos. Segundo essa percepção, a atual supremacia norte-americana deve ser dirigida não mais à estabilização e conservação do *status quo*, mas à sua revisão. Daí a noção de "diplomacia de transformação", um nome novo para uma velha idéia: a revisão do *status quo* internacional. A contradição, no entanto, reside no fato de que, pela primeira vez na história, a potência hegemônica assume um perfil revisionista em relação a um *status*

quo que já lhe é favorável. Não é mais suficiente estabilizar o sistema, torna-se necessário e desejável transformá-lo neste momento de oportunidade.

A lógica se anuncia logo no primeiro capítulo do documento (NSS-NSC/2006: 1):[5]

> Constitui a política dos Estados Unidos a busca e promoção de movimentos e instituições democráticas em todas as nações e culturas, com o objetivo último de acabar com a tirania em nosso mundo. No mundo atual, o caráter fundamental dos regimes se apresenta tão importante quanto a distribuição do poder. O objetivo de nossa prática política é ajudar a criar um mundo formado por estados democráticos e bem governados que sejam capazes de atender às necessidades de suas populações e de se comportar de forma responsável no sistema internacional. Essa é a melhor forma de prover segurança duradoura ao povo americano.

Assim, entendemos que a equação adotada pelo documento de 2006, que busca estabelecer uma relação entre uma concepção universalista de liberdade, democracia efetiva, terrorismo e missão moral, constitua a segunda maior inovação da revisão da estratégia. A seguir, tentaremos, a fim de evidenciar as contradições inerentes a tal proposta, refazer a argumentação desenvolvida pelo documento:

> Governos livres são responsáveis por sua população, governam seus territórios de forma eficaz e promovem políticas públicas e econômicas em benefício de seus cidadãos. Governos livres não oprimem sua população ou atacam outras nações livres. A paz e a estabilidade internacional são mais confiáveis quando construídas a partir da liberdade.
>
> [...]
>
> Os Estados Unidos defenderão a liberdade e justiça, porque esses princípios são certos e verdadeiros para todos os povos. Essas demandas não-negociáveis da dignidade humana se encontram mais bem protegidas em democracias [...] (NSS-NSC/2006: ii e 2).

Os Estados Unidos sempre defenderam a liberdade, porque isso reflete nossos valores e promovem nossos interesses. Reflete nossos valores, porque acreditamos que o desejo pela liberdade se encontra vivo no coração de cada ser humano e que o imperativo da dignidade humana transcende todas as nações e culturas.

> Defender a liberdade promove nossos interesses, porque a sobrevivência da liberdade internamente depende cada vez mais do sucesso da liberdade no exterior. Governos que honram a dignidade de seus cidadãos e o desejo por liberdade tendem a adotar uma conduta responsável em relação às outras nações, enquanto os governos que brutalizam sua população também ameaçam a paz e a estabilidade das demais nações. Porque democracias são os membros mais responsáveis do sistema internacional, a promoção da democracia constitui a medida de longo prazo de maior eficácia para a consolidação da estabilidade internacional, a redução dos conflitos regionais, o combate ao terrorismo e o extremismo que o protege e a promoção da paz e prosperidade (NSS-NSC/2006: 3). [...]
>
> À medida que as tiranias desaparecem, devemos ajudar as nações recém-liberadas a construírem democracias eficazes: Estados que respeitem a dignidade humana, que prestem contas a seus cidadãos e que ajam com responsabilidade em relação a seus vizinhos.

> Democracias eficazes: honram e defendem direitos humanos fundamentais [...]; são responsáveis por seus cidadãos, submetendo-se à vontade popular, sobretudo em caso de eleições com mudança de governo; exercitam soberania efetiva e mantêm a ordem dentro de suas fronteiras [...]; limitam a esfera estatal, protegendo as instituições da sociedade civil [...] (NSS-NSC/2006: 4).

Após declarar como objetivo primordial a promoção da democracia e liberdade – apresentado como imperativo categórico decorrente da universalidade de tais valores – e definir o que deve ser entendido por "liberdade" e "democracia eficaz", o documento de 2006 fecha a equação ao propor uma relação causal entre terrorismo e ausência de democracia e liberdade nos seguintes termos:

> Desde o início, a Guerra ao Terror tem sido tanto uma luta de armas quanto de idéias – uma luta contra os terroristas e contra sua ideologia assassina. [...]
>
> Apesar de a Guerra ao Terror ser uma luta de idéias, ela não é uma luta de religiões. [...]
>
> Para vencer essa luta de idéias de forma eficaz, devemos entender claramente o que provoca e o que não provoca o terrorismo. O terrorismo não é simplesmente produto inevitável da pobreza. [...] O terrorismo não é simplesmente produto da hostilidade à política norte-americana no Iraque. [...] O terrorismo não é simplesmente produto do conflito Israel-Palestina. [...] Terrorismo não é simplesmente produto da reação a nossos esforços para prevenir ataques terroristas. [...]
>
> O terrorismo que enfrentamos hoje advém de: alienação política. [...] ressentimentos imputáveis a outrem. [...] subculturas de conspiração e desinformação. [...] uma ideologia que justifique assassinatos [...].
>
> No longo prazo, derrotar o terrorismo exige que todos esses fatores sejam solucionados. A genialidade da democracia é que ela fornece um remédio a cada um deles. [...]
>
> Democracia é o oposto da tirania terrorista, razão pela qual ela é denunciada pelos terroristas, que estão dispostos a matar inocentes para freá-la. [...]
>
> O avanço da liberdade e da dignidade humana pela democracia é a solução de longo prazo para o terrorismo transnacional atual (NSS-NSC/2006: 9-10).

Fica evidente, portanto, o caráter quase automático da orientação estratégica do documento de 2006: a insegurança do povo americano é fruto do terrorismo transnacional, que, por sua vez, decorre da falta de liberdade em determinadas sociedades, de regimes não-democráticos, de Estados falidos com democracias ineficazes. Por essa razão, e simultaneamente obedecendo à tradição americana de defesa de valores universais de liberdade e dignidade humana, estariam os Estados Unidos quase que "moralmente impelidos" a promover a democracia no exterior. Curioso observar como tal argumentação acaba esvaziando o significado normativo de determinados valores (liberdade, dignidade humana, democracia) e os transformando em meros instrumentos para a preservação da segurança doméstica.

Assim como no documento de 2002, a estratégia revista sustenta o pressuposto – ideológico, em sua essência – de que as democracias seriam atores políticos mais "responsáveis" e "comportados" e, portanto, eficazes e merecedores de fazerem parte do sistema internacional, o que, por sua vez, promoveria a segurança da população norte-americana. Além disso, ratifica a relação, já apresentada em 2002, entre exercício do poder hegemônico, valores morais universalistas e segurança nacional. Desta vez, porém, tenta estabelecer de forma direta a causalidade entre regimes autoritários e terrorismo, refutando teses divergentes que possam indicar relações entre terrorismo e pobreza, conflito civilizatório, nacionalismos étnicos e/ou religiosos, ausência de políticas sociais eficazes, concentração de riqueza, corrupção, etc.

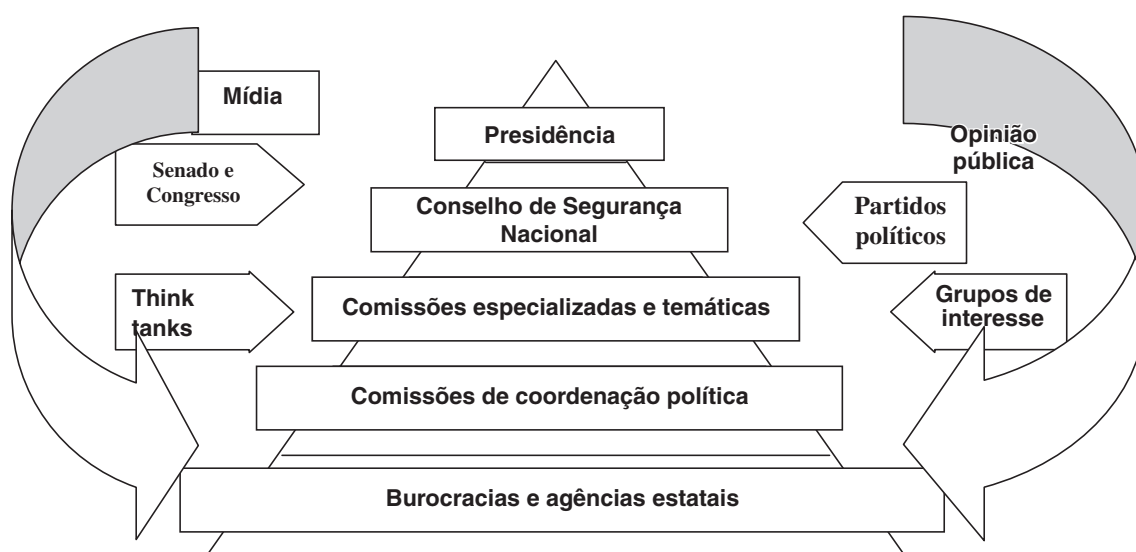
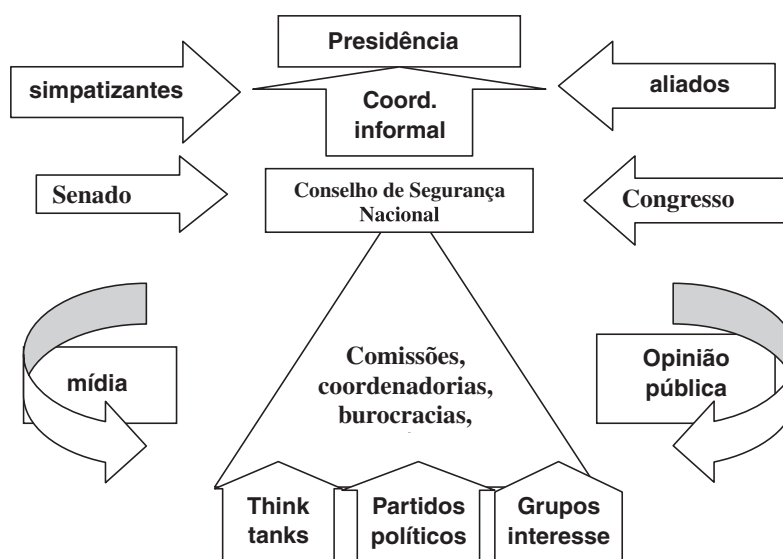
Como explicar, portanto, a continuidade da orientação estratégica e, sobretudo, a insistência em uma relação de causa e efeito altamente questionada por aliados e parceiros? Como explicar o tom comemorativo e celebratório presente na linguagem do texto do documento de 2006? O que leva a atual administração insistir em classificar as intervenções no Afeganistão e no Iraque como vitórias no combate ao terrorismo?

Entendemos que houve uma mudança visível no processo de tomada de decisão no âmbito da política externa. A mudança reside na gradual construção e ampliação de um espaço de coordenação informal, ao qual teriam acesso somente aliados e simpatizantes da presidência atual. À cacofonia de vozes, à porosidade do processo, à estrutura das burocracias estatais, à participação dos *think tanks* e ao questionamento, se sucedeu a informalidade da coordenação, o esvaziamento do debate, a baixa *accountability*, a alienação dos tradicionais atores nos processos decisórios, a supervalorização da autoridade presidencial e a blindagem da presidência contra eventuais opiniões contrárias, propostas alternativas e dissidências.

Veremos a seguir os efeitos que essa mudança produz na formulação decisória e as conseqüências teórico-analíticas para o estudo da formulação de política externa.

3. A coordenação informal como novo modelo de tomada de decisão

A maioria dos modelos explicativos sobre formulação de política externa norte-americana[6] converge ao reconhecer que o processo de tomada de decisão tem como principal característica a disputa entre interesses e visões concorrentes acerca de propostas e medidas de ação a serem seguidas. A pluralidade de vozes que participam desse processo é especialmente grande nos Estados Unidos, em parte devido à pluralidade de atores políticos e interesses em jogo, ao grande peso das burocracias estatais e ao próprio desenho institucional norte-americano, de caráter aberto, descentralizado, flexível e poroso, sobretudo à penetração de idéias e projetos não necessariamente convergentes aos da presidência.

De forma esquemática, que não deve ser interpretada como uma representação final e conclusiva do processo de tomada de decisão em política externa norte-americana, mas sim uma síntese que incorpora e expressa as principais teorias e explicações sobre o processo, apresentamos o esquema a seguir:

No entanto, uma reflexão mais cuidadosa acerca dos processos de tomada de decisão mais recentes em matéria político-estratégicas – em especial a decisão pelas intervenções no Afeganistão e no Iraque – nos leva à reformulação e readaptação do modelo acima nos seguintes termos[7]:

A mudança de modelo traz importantes conseqüências para o processo de formulação de política externa. Primeiro, tradicionais atores políticos não-estatais – *think tanks*, lobbies, organizações não-governamentais, mídia, opinião pública e demais grupos de pressão – foram isolados de qualquer tipo de contato direto ou indireto com a presidência, que somente mantém contato com um grupo restrito de simpatizantes e aliados. Segundo, a informalidade prejudica o debate necessário à tomada de decisão. Mecanismos usuais de avaliação de prós e contras, riscos e benefícios, etc., acabam bloqueados no nível das burocracias, comissões de coordenação política, vice-gabinetes e comissões de segundo escalão, incapazes de perfurar a dura

couraça da coordenação informal. Assim, as agências técnicas são as que mais sofrem, uma vez que relatórios e recomendações técnicas, inclusive informes de inteligência,[88] perdem seus principais interlocutores junto à presidência.

Outro efeito importante da coordenação informal é que a participação desses novos atores não é institucionalizada, o que favorece a perda de *accountability* do processo. Os aliados e simpatizantes que participam da coordenação informal não possuem, necessariamente, uma função ou cargo específico no governo. Podem variar de assessores pessoais, conselheiros, mentores, amigos a membros da família. Em comum, no entanto, está a virtual impossibilidade de responsabilização no nível político.

Além disso, a informalidade da coordenação impede que informações, avaliações, relatórios e recomendações produzidos pelas burocracias cheguem desembaraçadamente ao gabinete presidencial. Tal prática impede a reflexão crítica, o questionamento de posições, opiniões e pressupostos de ação que são levados diretamente à presidência sem o necessário processo de consulta e debate prévio. Qualquer tipo de recomendação, opinião ou informação é suscetível de filtragem e seleção pela coordenação informal prévia. Em última análise, a presidência se torna virtualmente blindada com relação a dissidências e discordâncias.

Finalmente, quanto ao peso da própria presidência nesse modelo, fica evidenciada a forma com que a coordenação pressupõe que a presidência tenha conhecimento total e profundo sobre a vasta gama de assuntos e temas, uma vez que o nível de consulta à burocracia é extremamente baixo. Nesse sentido, se torna possível falar de uma figura presidencial que já conheça previamente a solução para qualquer tipo de problema que seja levado a sua apreciação. O presidente, presume-se, já conhece todas as alternativas possíveis, bastando consultá-lo para que ele escolha a melhor ou para que somente determine seu respectivo cronograma de implementação.

Por essas razões, o processo de tomada de decisão atualmente em vigor na política externa norte-americana evidencia, além da existência de uma verdadeira blindagem ao presidente em relação ao atual ambiente polarizado e fragmentado da política interna, que idéias e visões de mundo possuem, de fato, um relevante papel na construção de preferências políticas. A limitação do debate político a um grupo pequeno e restrito de aliados, simpatizantes e colaboradores que compartilham a mesma visão de mundo – tributária do projeto neoconservador – não permite que alternativas políticas sejam sequer cogitadas. De fato, as únicas opções estratégicas possíveis são justamente aquelas que sejam coerentes com a visão de mundo neoconservadora. Nada existe além da visão de mundo por eles compartilhada.

Conclusões

Os Estados Unidos têm sido, ao longo de mais de meio século, o ponto central não somente da política externa brasileira, como também da política internacional. Se o fim da Segunda Guerra Mundial viu surgir duas superpotências não européias que se auto-identificavam enquanto rivais globais, o fim da Guerra Fria acabou legando aos Estados Unidos a condição de única superpotência que reunia, simultaneamente, hegemonia militar, projeção estratégica global e enorme fôlego econômico. Nenhum

outro Estado, região ou bloco dispõe de tamanho peso e protagonismo na dinâmica das relações internacionais atuais.

O reconhecimento da multidimensionalidade do poder norte-americano nos leva, necessariamente, a conceder aos Estados Unidos o *status* de uma espécie de subsistema à parte no sistema internacional. Tal assertiva significa que o cálculo de qualquer tipo de iniciativa de política externa por parte de qualquer Estado – em qualquer campo, cenário, fórum ou lugar – deverá, necessariamente, levar em conta os efeitos dessa iniciativa nas relações bilaterais com os Estados Unidos. Nesse sentido, identificar e entender as variantes da formulação da política externa norte-americana significa entender grande parte dos constrangimentos estruturais da política internacional.

Os eventos de Onze de Setembro somente vieram a confirmar a forma com que o sistema internacional pode se tornar altamente sensível a decisões e estratégias de ação promovidas pelos Estados Unidos. A razão dessa percepção é o fato de que, por se tratar de um ator com tamanho poder, influência e onipresença, a política externa norte-americana – sobretudo as estratégias de segurança nacional – passa a assumir um caráter de projeto de governança mundial, preconizando como os Estados Unidos devem usar seu poder para organizar a ordem no sistema internacional.

Assim como em 1945, os Estados Unidos apresentam um novo projeto global para a promoção da ordem internacional, no qual efetua uma radical alteração em seu padrão de política externa. Interpretada por Kirshner (2003) como "manifesto do império americano", a nova estratégia celebra a visão neoconservadora de uma total supremacia dos Estados Unidos nas relações internacionais. Passível de ser sintetizada no lema "Supremacia. Ambição. Prevenção", a nova estratégia introduz elementos inéditos nas relações internacionais, como a total centralidade de valores na definição da ação estratégia, a instrumentalização de aliados e instituições internacionais, a redefinição da segurança nacional em termos temporais e a formulação da tese de "guerra preventiva".

Em março de 2006, a Estratégia de Segurança Nacional recebeu uma revisão que reafirma velhas idéias, emprega novos nomes e traz algumas poucas inovações. Trata-se, como afirmamos, apenas do segundo tempo de uma mesma partida, já iniciada em 2002. Especialmente preocupante é a noção de "diplomacia de transformação", que transmite a idéia de que a atual supremacia norte-americana deve ser dirigida não mais à estabilização e conservação do *status quo*, mas à revisão do próprio sistema internacional. Mediante uma questionável associação entre terrorismo e Estados falidos, a estratégia busca instrumentalizar valores como dignidade humana e democracia com o objetivo de promover um ambiente doméstico mais estável e seguro e, simultaneamente, subordinar o sistema internacional aos seus interesses e valores nacionais. Pela primeira vez na história, a potência hegemônica assume um perfil revisionista de um *status quo* que lhe é favorável.

Entendemos que a informalidade predominante no atual modelo de tomada de decisão em política externa norte-americana, que tende a privilegiar um pequeno e seleto grupo de simpatizantes e aliados que compartilham a mesma visão de mundo e que aspiram à promoção do mesmo projeto político, nos permite afirmar a continuidade entre os documentos de 2002 e 2006. Ademais, a manutenção do atual modelo produz

conseqüências importantes para a formulação de política externa, sobretudo devido ao crescente esvaziamento do debate político sobre planos e opções estratégicas.

A atual administração, ao limitar a tomada de decisões a um grupo seleto de indivíduos com trajetórias e visões políticas semelhantes, acaba construindo uma verdadeira torre de marfim expugnável à crítica e ao questionamento. Por compartilharem da mesma visão de mundo, esses indivíduos tendem a possuir crenças, idéias, visões e preferências semelhantes, o que virtualmente elimina a possibilidade de dissenso interno ao grupo, além de formar uma verdadeira blindagem a opiniões contrárias. Tal consideração nos leva a enfatiza o papel das idéias, crenças e valores na construção de preferências estratégicas, refutando, em parte, o modelo da escolha racional tradicionalmente aplicado em estudos de formulação de política externa norte-americana.

Notas

1 Nossa preferência é pela qualificação "sobrevivente", e não "vencedora", por entendermos que não houve uma efetiva guerra de forma a gerar um vencedor e um derrotado.

2 Para uma série abrangente de artigos ilustrativos desse debate, ver M. Brown; S. Lynn-Jones e S. Miller (1995), Allison e Treverton (1992), Brown e Coté Jr; Lynn-Jones e Miller (2001); Ikenberry (2001).

3 Sobre a tese do excepcionalismo, ver Tocqueville (1987); Sombart (1976); Lipset (1963, 1996). Sobre o impacto do mito do excepcionalismo na política externa norte-americana, ver Mcdougall (1997) e Mead (2001).

4 Aqui se faz necessário pensar o sentido e a conotação da expressão "ação preventiva", que não constitui, a nosso ver, uma caracterização adequada, uma vez que esta implica a existência de uma situação real e objetiva de ataque iminente. Um exemplo clássico de ação preventiva em legítima defesa seria a ação militar empreendida por Israel contra Egito, Síria e Jordânia na Guerra dos Seis Dias de 1967. Ver Oren (2002). O que a nova estratégia endossa é guerra preventiva: o ataque a uma *possível* ameaça antes mesmo que ela se torne real ou iminente. Tal lógica de antecipação constitui, na verdade, uma prescrição para um estado permanente de guerra, uma vez que, de acordo com os termos estabelecidos pela doutrina, a simples existência de condições a partir das quais uma ameaça possa eventualmente se desenvolver constituir-se-iam razões suficientes para uma guerra preventiva.

5 Esta e todas as traduções subseqüentes são responsabilidade da autora.

6 Sobre o processo de formulação de política externa norte-americana, ver Jentlesen (2000); Peterson (1994); Allison e Zelikow (1999).

7 O modelo aqui apresentado é fruto de reflexão da autora após sua visita de 10 dias a Washington, em fevereiro de 2006, quando teve a oportunidade de entrevistar funcionários de segundo e terceiro escalão das principais burocracias governamentais, das comissões de relações exteriores no Senado e no Congresso, além de *think tanks,* empresas de lobby e representantes de grupos de interesse.

8 Em *Uncovered: the War On Iraq*, documentário de Robert Greenwald, lançado em 2004, analistas e membros da comunidade de inteligência norte-americana contam, em tom de verdadeiro desabafo, a forma pela qual seus relatórios passaram a ser questionados ou simplesmente ignorados desde 2001. O sentimento de frustração pela alienação no processo de tomada de decisões é compartilhado pela grande maioria dos entrevistados.

Referências bibliográficas

ALLISON, G. e TREVERTON, G. F. (ed.) (1992), *Rethinking America's Security. Beyond Cold War to a New World Order.* New York, WW Norton.

ALLISON, G. T. e ZELIKOW, P. (1999), *The Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. New York, Longman, 1999.

ALMEIDA RESENDE, E. S. (2005). *Da Contenção à Prevenção: reflexões sobre a legitimidade da estratégia de segurança nacional norte-americana do pós-Guerra Fria*. Dissertação de mestrado. Departamento de Ciência Política. Universidade de São Paulo.

AMORIM, C. (2002/2003), "Multilateralismo acessório", *Política Externa*, vol. 11, nº 3 dez/jan/fev, pp. 55-61.

BROWN, M. E.; COTÉ JR., O. R.; LYNN-JONES, S. e MILLER, S. (ed.) (2001), *America's Strategic Choices.* Cambridge, MIT Press.

_______. (1995), *The Perils of Anarchy: Contemporary Realism and International Security*. Cambridge, MIT Press.

COX, M. (2002), "September 11th and US Hegemony – or Will the 21st Century be American Too?", *International Studies Perspectives*, vol. 3, nº 1.

GUIMARÃES, C. (2002), "A Política Externa Americana: da primazia ao extremismo", *Revista de Estudos Avançados USP*, nº 46.

HOFFMANN, S. (2003), "A América dá Marcha a Ré", *Política Externa*, vol. 12, nº 2, set/out/nov, pp. 33-44.

IKENBERRY, G. J. (ed.) (2001), *American Foreign Policy: Theoretical Essays* (4ª ed.). New York, Longman.

JENTLESEN, B. W. (2000), *American Foreign Policy: The Dynamics of Choice in the 21st Century*. New York, Norton.

KHALILZAD, Z. M. (1995), *From Cointainment to Global Leadership? America and the World After the Cold War*. Santa Monica, RAND.

KIRSHNER, J. (2003), "Preventive Defense: Why the Bush Doctrine Will Hurt U.S. Interests", *Iraq and Beyond: The New U.S. National Security Strategy*. Peace Studies Program, Cornell University, Occasional Papers nº 27, January, pp. 1-10.

LINS da SILVA, C. E. (2002), "Puritanismo, Individualismo e Pragmatismo na Resposta Americana ao Terror", *Política Externa,* vol. 10, nº 3.

LINS da SILVA, C.E. (2002/2003), "Doutrina Bush foi Gerada Há Dez Anos", *Política Externa*, vol. 11, nº 3, dez/jan/fev, pp. 50-54.

LIPSET, S. M. (1963), *The First New Nation: the United States in Historical and Comparative Perspective*. New York, Basic.

_______. (1996), *American Exceptionalism: a Double-Edged Sword*. New York, Norton.

McDOUGALL, W. (1997), *Promised Land, Crusader State: the American Encounter with the World since 1776*. New York, Houghton Mifflin.

MEAD, W. R. (2001), *Special Providence: American Foreign Policy and How it Changed the World*. New York, Knopf.

OREN, M. B. (2002), *Six Days of War: June 1967 and the Making of the Modern Middle East*. New York, Ballantine.

PENÃ, C. V. (2003), "Bush's National Security Strategy is a Misnomer", *Political Analysis*, nº 496, October 30th.

PETERSON (ed.) (1994), *The President, the Congress and the Making of Foreign Policy*. Norman, Oklahoma University Press.

POSEN, B. R. e ROSS, A. L. (2001), "Competing Visions for U.S. Grand Strategy", *in*, M. E. Brown; O. R. Coté Jr.; S. Lynn-Jones e S. Miller, S. (ed.) (2002), *America's Strategic Choices*. Cambridge, MIT Press, pp. 3-51.

SILVA SOARES, G. F. (2003), "Legitimidade de uma Guerra Preventiva, em Pleno 2003?", *Política Externa*, vol. 12, nº 1, jun./jul./ago., pp. 10.

SOMBART, W. (1976), *Why is there no Socialism in the United States?* White Plaines, Sharpe.

TALBOTT, S. e CHANDA, N. (org.) (2002), *A Era do Terror. O Mundo depois de 11 de Setembro: Reflexões e Alertas para o Futuro*. Rio de Janeiro, Campus.

THE NATIONAL SECURITY STRATEGY OF THE UNITED STATES OF AMERICA (2002), Washington, The White House, Document NSS-NSC/2002, September. Versão em português publicada pela *Política Externa,* v. 11, nº 3, dez/jan/fev, 2002/2003, pp.78-113.

THE NATIONAL SECURITY STRATEGY OF THE UNITED STATES OF AMERICA (2006), Washington, The White House, Document NSS-NSC/2006, March.

TOCQUEVILLE, A. (1987), *Democracia na América*. São Paulo, EDUSP.

ZELIKOW, P. (2003), "The Transformation of National Security: Five Redefinitions", *The National Interest*, nº 71, Spring, pp. 17-28.

Resumo

A revisão de 2006 da "Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos da América" traz poucas inovações em relação ao documento de 2002: a introdução da noção da "diplomacia da transformação", a caracterização do atual momento como "oportunidade" para a promoção dos interesses e valores norte-americanos, a definição essencialmente instrumental do conceito de democracia com vistas a uma política de mudança de regime e a indicação da causalidade entre terrorismo e Estados falidos. A revisão da estratégia acaba sendo somente o segundo tempo da mesma partida iniciada em 2002. A continuidade da política de segurança pode ser creditada ao crescente peso da coordenação informal – com participação restrita e exclusiva de aliados e simpatizantes do atual gabinete – no processo de formulação de política externa. A cacofonia de vozes, a porosidade do processo, a participação propositiva das burocracias e dos *think tanks* tradicionais, o debate formal e o questionamento foram substituídos pela informalidade e esvaziamento do debate, baixa *accountability*, alienação de atores políticos tradicionais, supervalorização da autoridade presidencial, desconsideração de informações técnicas e blindagem da presidência contra eventuais opiniões contrárias, propostas alternativas e dissidências.

Abstract

The March 2006 edition of the National Security Strategy of the United States of America presents few changes in relation to the 2002 document: the notion of "transformation diplomacy", the interpretation of the current times as an "opportunity" for the promotion of U.S. interests and values, the definition of a clearly instrumental notion of democracy in order to put forth a regime change policy, and the pointing out of the causality between terrorism and failed states. The revised strategy is thus just the second-half of the same 2002 game. The reasons for this continuity may be accredited to the growing role of informal coordination in foreign policy making, due to a restricted and exclusive participation of allies and sympathizers of the current Bush Administration. The traditional cacophony of voices and the substantive participation of bureaucracies and think tanks in formal debates and questioning have been replaced by informality in decision making, a decrease in debating and exchange of ideas, low accountability, the alienation of political actors which had been traditionally involved in foreign policy making, the overvalue of presidential authority, and the dismissal of technical information and reports. The result is the virtual galvanization of the presidency against any contrary opinions, alternatives, proposals, or form of dissidence in terms of strategies and policies for U.S. foreign policy.

Palavras-chave: Estados Unidos. Política Externa. Estratégia de Segurança Nacional. Pós-Guerra Fria. Onze de Setembro.
Keywords: United States. Foreign Policy. National Security Strategy. Post-Cold War. 9/11.

CONFLITOS NA CIVILIDADE: TERRORISMO EXTREMO E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Hugo Arend*

> O atentado do World Trade Center é o primeiro depois da Guerra Fria. Sejam quem forem os seus autores, inaugura uma nova era do terrorismo que nada tem em comum com as repetidas explosões que sacodem regularmente a Irlanda ou a Inglaterra.
>
> Paul Virilio (1999)

Introdução

A citação que nos serve de epígrafe já não impressiona muito. Desde os acontecimentos de 11 de Setembro de 2001, o terrorismo foi interpretado a partir de vários ângulos. O valor das palavras de Paul Virilio se perde facilmente naquele turbilhão de interpretações. No entanto, a originalidade de Virilio não reside apenas na qualidade de seus argumentos a respeito das novas potencialidades do terrorismo, mas também em sua fantástica percepção de quando estas mudanças começaram a acontecer: em fevereiro de 1993 (1999:53).

O ataque ao *World Trade Center* (WTC) ocorrido em 16 de fevereiro de 1993 marcou definitivamente a perda do monopólio do uso da força efetiva por parte dos Estados. A partir de então, ficou comprovado que alguns homens bem preparados e treinados, com uma estratégia bem definida, seriam capazes de causar danos iguais aos de esquadras inteiras. Se, por um lado, a perda de monopólio do uso da força efetiva já havia sido detectada por alguns autores[1], por outro, o ataque ao WTC teve um significado um tanto especial, pois ocorreu no coração da única superpotência mundial, vitoriosa da Guerra Fria.

Neste breve artigo, consideramos que há uma mudança paradigmática no fenômeno do terrorismo que pode ser claramente percebida desde a década de 90 e que possui graves implicações para as relações de interdependência entre os Estados. Iniciamos nossa argumentação pela recapitulação dos dois primeiros artigos desta série, apresentando suas hipóteses centrais e suas relações com a hipótese aqui apresentada, a saber, a de que o terrorismo extremo que está nascendo e se desenvolvendo é qualitativamente diferente do terrorismo que conhecíamos até então.

Dividimos nosso texto em três partes. Na primeira, apresentamos as relações entre o terrorismo e a urbanização. De que forma o terror pode valer-se das características urbanas para potencializar suas ações? De que forma podemos relacionar

o estudo das cidades – do impacto dos atentados terroristas numa dada sociedade – com o estudo das relações internacionais? Na segunda parte, pensamos as relações entre o terrorismo e a globalização. De que forma o terrorismo se beneficia da nova condição globalizada da política e da vida social? Mesmo admitindo que o terrorismo e as organizações terroristas também possam sofrer com algumas das características do mundo globalizado, como por exemplo, a disseminação do sentimento de repulsa a atos tão violentos que, aos poucos, mas decididamente, vem minar a legitimidade da causa defendida, nos preocupamos aqui somente com as vantagens que os terroristas podem tirar da vida globalizada. Na terceira e última parte, nos dedicamos, então, às relações entre o terrorismo extremo e as relações internacionais. Partindo do que foi exposto na primeira e na segunda parte, nos perguntamos de que forma o terrorismo extremo praticado contra um alvo específico, numa cidade específica, num momento específico, pode se tornar um problema para as relações de interdependência entre os estados. Por fim, confrontamos nossa argumentação sobre os conflitos na civilidade e a célebre tese do *choque de civilizações*, defendida pelo sociólogo norte-americano Samuel P. Huntington (1997).

I. Terrorismo e cidades

O terrorismo extremo se relaciona com o urbanismo contemporâneo na medida em que a organização da vida nas grandes metrópoles potencializa suas ações. Isto se dá, primeiro, pela possibilidade de maximização do número de vítimas de um atentado; segundo, pela visibilidade proporcionada ao atentado pelos meios de comunicação; e, terceiro, pela facilidade dos terroristas de conseguirem viver uma vida anônima nas grandes metrópoles multicivilizacionais.

Os usos e abusos destas potencialidades por parte de grupos terroristas não é de forma alguma nova. Contudo, nas décadas finais do século 20, notadamente em meados da década de 1980, o terrorismo iniciou o que consideramos ser uma *escalada ao extremo*, ou seja, os ataques deixaram de ser ações destinadas a vitimar grupos étnicos em específico e em territórios específicos, para atacar indiscriminadamente quaisquer países e regiões da forma mais espetacular possível.[2] Notemos que os ataques da hoje célebre al Qaeda, por exemplo, não são destinados a matar somente ocidentais cristãos e judeus. Eles vitimam de forma também indiscriminada populações muçulmanas que vivem em países ocidentais ou asiáticos. Desta forma, podemos perceber que o novo terrorismo, o terrorismo extremo, difere do que poderíamos denominar *terrorismo de resistência* praticado por organizações como o ETA ou o IRA, que almejavam vitimar apenas o inimigo, nominalmente, espanhóis não bascos e ingleses.

Alguns dos atentados que atestam esta escalada ao extremo são a explosão do Jumbo da PanAm, em dezembro de 1988, sobre a cidade escocesa de Lockerbie, vitimando 259 pessoas; o ataque ao WTC em 1993 – como já notado por Paul Virilio; o atentado ao metrô de Tóquio, em 1995, que vitimou doze pessoas e intoxicou mais de duas mil; no mesmo ano, os Tigres Tâmiles (grupo separatista do Sri Lanka) explodiu um caminhão-bomba no centro de Colombo, capital do país, matando 90 e ferindo mais de 1400; as explosões nas embaixadas norte-americanas no Quênia e na

Tanzânia, a 7 de agosto de 1998[3]; o 11 de Setembro; os atentados mais recentes em Bali, Madrid, Moscou, Ancara, Riad, Londres e, é claro, a repulsiva ação da tomada de crianças como reféns na escola de Beslan, na Ossétia do Norte. O ataque de 1993 ao complexo do WTC, por exemplo, teve como objetivo claro a implosão do prédio. O número de vítimas pretendido pelos terroristas era de 250 mil, conforme o depoimento do responsável pelo ataque, hoje preso nos Estados Unidos (9/11 Commisssion, 2004: 72). Sabemos que o número é exagerado. No entanto, se as duas torres do WTC tivessem colapsado de forma repentina como resultado da explosão do carro-bomba estacionado em seu subsolo, os mortos poderiam ter chegado facilmente a 30 mil. Nenhum outro ataque anterior almejou um número de vítimas tão alto.

A dinâmica terrorista em curso é a de que um punhado de homens bem treinados e disciplinados, empregando um volume muito pequeno de explosivos plásticos como o CEMTEX-H ou o C-4 ou, até mesmo, fazendo uso de estiletes e facas de cozinha, como no caso do 11 de Setembro, podem causar um número de vítimas semelhantes a bombardeios de cidades inteiras com um custo ínfimo.[4] Paul Virilio adverte: “na época dos *cruise missiles* e dos vetores de lançamento nucleares mais sofisticados, admitamos que se trate de um exemplo surpreendente de economia política” (1999: 58).

Esta nova realidade traz à tona uma nova dinâmica: a de que a qualquer momento, em qualquer lugar, poderemos ser vítimas de ataques terroristas. É claro que este tipo de mentalidade se desenvolve principalmente em países e regiões que são alvos mais freqüentes do terrorismo, como nos Estados Unidos, Europa, Oriente Médio e Sul da Ásia. No entanto, devido à extensa visibilidade dada pelos noticiários a todo e qualquer ataque, essa mentalidade pode facilmente tomar conta de qualquer um de nós. Essa dimensão midiática do terror será tratada logo a seguir.

Essa nova dinâmica do terror faz nascer o que Paul Virilio (2004) denomina de “pânico frio”, ou seja, a sensação de que podemos ter morte violenta a qualquer momento e que, portanto, devemos estar sempre alertas. Nenhum outro lugar é mais propenso do que as grandes cidades para a propagação deste tipo de sentimento.

Nas cidades, acreditamos viver em “zonas de segurança”, tais como *shopping centers*, terminais de aeroportos, escritórios em arranha-céus, condomínios e parques temáticos. Estas zonas têm como objetivo maior nos separar do “mundo selvagem”, do mundo com o qual não queremos entrar em contato, o mundo da pobreza, da violência, do caos, das incertezas (Urry, 2002: 62-63). As zonas de segurança servem para nos certificar de que, enquanto dentro delas, estamos seguros, estando protegidos por barreiras, cercas, vidros espelhados, muros, grades, seguranças particulares, câmeras de vigilância, etc. O terrorismo tende a ameaçar essas zonas de segurança, trazendo as “zonas selvagens” da pobreza, da miséria, do ressentimento e da violência para dentro delas: “num mundo globalizado, zonas seguras e zonas selvagens tornam-se bastante próximas...”. Isto se dá devido aos fluxos cada vez mais intensos da globalização. O processo de globalização, no qual o mundo se encontra, conduz a um irrefreável fluxo de trocas comerciais, humanas e informacionais, nem sempre benéficas, tais como o tráfico de drogas, pessoas e armas, as levas de imigrantes ilegais que tentam (e muitas vezes atravessam) as fronteiras estatais. Enfim, as zonas de segurança são cada vez mais “contaminadas” e colocadas em risco pelas “zonas selvagens” que penetram, de uma forma ou de outra, as “zonas de segurança”. O terrorismo extremo, em sua forma

globalizada, é um exemplo importante dessas “contaminações”, pois as fronteiras não separam mais os “inimigos”. O inimigo pode ser um cidadão do próprio país, como no caso recente dos muçulmanos que colocaram as bombas nos trens e ônibus de Londres e no caso de Thimothy McVeigh, que explodiu o prédio do governo em Oklahoma City, em abril de 1995.

O terrorismo, então, atiça a paranóia, a incerteza e a insegurança no seio de uma comunidade. A civilidade é posta em xeque. Se não existe a segurança e a certeza de que não morreremos de morte violenta, a própria noção de civilidade se estilhaça. Compreendemos a civilidade como uma condição própria à vida em comunidade. Uma das características mais sólidas da civilidade é a de que dentro da comunidade estamos seguros. Sentimos a comunidade “sempre como uma coisa boa” (Bauman, 2003: 7). Desta forma, confiamos em nossos vizinhos e nas pessoas ao nosso redor.

Paulatinamente, temos visto esse estilhaçamento ocorrer sem a ajuda do terrorismo, como nos casos da violência urbana em todas as metrópoles do mundo. No entanto, a insegurança gerada pelo terrorismo extremo é ainda mais séria que qualquer outro tipo de violência, uma vez que cria um estigma social, notadamente em relação aos muçulmanos que, no mundo ocidental, são rotulados como imigrantes, *sans papiers*, *aliens*, refugiados, estrangeiros.

Com as *zonas de segurança* transformadas em alvos, o que aflora é a desconfiança, a insegurança e, principalmente, o sentimento de revanche a cada atentado. Localmente, isso pode tomar a forma de um policiamento mais ostensivo em zonas consideradas como focos de marginalidade e ameaça, como os guetos. Em se tratando de ataques terroristas sabidamente dirigidos por grupos estrangeiros, a noção que prevalece é a de *acerto de contas*. Esse sentimento foi captado de maneira ácida e precisa pelo chargista do New York Times Tony Auth (2001), logo após o 11 de Setembro:

Testemunhamos como, após o 11 de Setembro, as perseguições étnicas se intensificaram no ocidente, principalmente contra árabes e muçulmanos em geral. Conflitos, agressões, pichações racistas e xenófobas puderam e ainda podem ser testemunhadas mundo afora. É claro que os grupos étnicos agredidos reagem às agressões, dando origem a uma dinâmica de intolerância mútua bastante perigosa e assustadora. Esses são os tipos de conflitos a que chamamos de *conflitos na civilidade*, uma vez que decorrem da confiança[5] estilhaçada entre indivíduos – principalmente aqueles pertencentes a etnias diferentes – e que são catalisadores locais de um drama

político e cultural que toma proporções globais e internacionais na medida em que influenciam decisões de governos sobre como comandar sua política interna – num primeiro plano – e como lidar com suas relações externas – num segundo plano. Voltaremos a este problema mais adiante.

Nesta primeira dimensão se concentra parte da tese que levantamos: a de que as questões de segurança internacional num mundo globalizado não precisam ter início em desavenças entre Estados, mas em conflitos gerados na civilidade mesma de qualquer metrópole do mundo.

2. Terrorismo e Globalização

Em *The Age of Terrorism and the International Political System*, Adrian Guelke já percebera que o "terrorismo internacional pode ser visto como um dos primeiros frutos da globalização" (1995: 169). No dizer do Secretário de Estado norte-americano Colin Powell: o "Terrorismo é o lado negro da globalização" (*apud* Urry, 2002: 57). O terrorismo e a globalização[6] se relacionam na medida em que esta é um processo que facilita os fluxos econômicos, informacionais e humanos em escala jamais experimentada na história, fluxos estes que são usados por organizações terroristas para se beneficiarem de várias formas.

O primeiro aspecto da globalização que facilita logisticamente o terrorismo diz respeito às transações econômicas globais, que se intensificaram bastante nas últimas três décadas. O sistema de cartões de crédito e seu uso massivo por milhões de pessoas permitem que os fluxos de pequenas somas sejam praticamente impossíveis de serem rastreados. Inúmeros governos se preocupam com a facilidade com que organizações terroristas podem ser financiadas por doadores espalhados pelo mundo inteiro sem que sequer entrem em contato entre si. O rastreamento de altas somas é possível, embora bastante difícil.

O segundo aspecto diz respeito aos fluxos humanos que também se intensificaram. Não nos referimos aqui aos fluxos migratórios forçados como os grandes êxodos de populações inteiras assoladas por guerras e perseguições políticas e étnicas. Pensamos nos fluxos de estudantes e turistas que aumentaram significativamente, primeiro, pelo barateamento das passagens aéreas e, segundo, pelo maior contato entre os povos, inerente à própria lógica da globalização. Pensemos no egípcio Mohamed Atta, no Emirático Marwan al Shehhi, no libanês Ziad Jarrah e no saudita Hani Hanjour. Eles foram os pilotos dos quatro aviões no 11 de Setembro. Todos falavam inglês fluentemente. Atta e al Shehhi, inclusive, falavam alemão com fluência ainda maior. Atta era formado em arquitetura; Shehhi estudava construção de navios na Universidade Técnica de Hamburgo e Jarrah se dedicava à engenharia aeronáutica. Todos eles viajaram regularmente para fazer contatos a respeito da operação. Viagens à Alemanha, Irã, Arábia Saudita, Iêmen, Emirados Árabes, Indonésia, Espanha e Afeganistão ocorreram inúmeras vezes. Os três primeiros eram jovens bem articulados que conviviam normalmente na sociedade alemã. Jarrah inclusive bebia cerveja (o que é proibido aos muçulmanos) e era conhecido por gostar da vida noturna de Hamburgo. Em suma: todos eram jovens como quaisquer outros. Mesmo depois de suas atitudes

se tornarem mais fundamentalistas (por volta de 1999), seus pontos de vista a respeito das agressões dos Estados Unidos e de Israel em relação aos palestinos, em particular, e ao mundo muçulmano, em geral, não diferiam das de muitos jovens do ocidente. Bem treinados e aconselhados pelos líderes da operação, eles seguidamente se controlavam para não entrar em discussões muito acaloradas sobre *jihad* ou política internacional quando estavam em público. Também foram aconselhados a raspar suas barbas e não mais freqüentar mesquitas extremistas (9/11 Commission, 2004: 160-167).

O terceiro aspecto da globalização que potencializa o terrorismo é o uso de novas tecnologias de comunicação, notadamente da *internet* e da tevê a cabo pelo terror. A internet facilita as operações na medida em que permite a troca de textos de forma instantânea e desterritorializada pelo mundo e também porque através dela podem ser buscadas informações que estão em rede, tais como sistemas de segurança de aeroportos e plantas de cidades ou de arranha-céus. Também estão na internet técnicas de composição de explosivos e armas bacteriológicas. Além da internet, nas duas últimas décadas, também vimos o expressivo aumento dos canais de televisão a cabo, que permitem que imagens e informações de todos os cantos do mundo sejam captadas em qualquer lugar instantaneamente. Estima-se que o seqüestro dos atletas israelenses nas Olimpíadas de Munique em 5 de setembro de 1972 tenha sido acompanhado ao vivo pela televisão por mais de 500 milhões de pessoas (Clutterbuck, 1980:88). No caso dos atentados de 11 de Setembro, os exíguos dezessete minutos que separaram o impacto do primeiro avião na torre norte do impacto do outro avião na torre sul foram suficientes para que redes de televisão do mundo inteiro se preparassem e começassem a transmitir para mais de um bilhão e meio de pessoas, em todos os continentes, o acontecimento ao vivo.

Segundo o teórico da comunicação Jacques A. Wainberg, o terrorismo emprega uma antiga estratégia militar que é definida como a "administração da percepção", ou seja, como uma "'batalha' sobre o controle e a mobilização de crenças [que] não respeita fronteiras nacionais e concentra sua energia no impacto que a violência pode exercer sobre a sensibilidade humana e sobre o imaginário social". Assim sendo, "há uma fala (a atrocidade cometida), um emissor (os terroristas), um canal (a mídia em geral, mas em especial a televisão), e uma simbologia envolvida (os alvos são escolhidos por seu valor emocional e afetivo). E há, certamente, um público destinatário para o horror produzido, que é disseminado pelos meios de comunicação em massa" (Wainberg, 2005: 9-10).

A televisão tem a capacidade de tornar as terríveis sensações de se presenciar um ataque terrorista em sensações globais. Neste sentido, todas as cidades do mundo tornam-se a mesma. Segundo Paul Virilio, "todas as cidades estão no centro do mundo pelo imediatismo, pela ubiqüidade e pela instantaneidade. As cidades são o lugar da realidade política. Mais o progresso técnico se desenvolveu, mais a catástrofe se tornou desmesurada". Através das novas tecnologias de comunicação, "o tempo é mundial" (2004: A24). Em 11 de Setembro de 2001, as telas de tevê do mundo todo – o lugar por excelência da efemeridade – tornaram o terror rememorável pela espetacular brutalidade das imagens dos aviões atingindo as torres e das pessoas pulando dos prédios. A mídia via satélite tornou-se o principal multiplicador da força dos terroristas. As imagens transmitidas ao mundo todo podem, potencialmente, ser utilizadas para

pressionar a opinião pública e mobilizar movimentos sociais ao redor do mundo. Nessa segunda dimensão, portanto, o terrorismo extremo se beneficia das principais características da globalização para potencializar suas ações. É importante notar que o uso dessas características pelos terroristas torna todo e qualquer ataque um ataque não a um local, a um território específico, mas sim um ataque global, na medida em que é visto e sentido por milhões de pessoas.

3. Terrorismo extremo e relações internacionais

Com o final da Guerra Fria e com o fim do medo da hecatombe nuclear entre os Estados Unidos e a União Soviética, que habitou o imaginário mundial por quase meio século, um sentimento de harmonia pairou pelo mundo internacional. A paz, que deveria ser perpétua, contudo, não durou muito. Logo vieram novos e graves conflitos – fermentados por antigas desavenças culturais e políticas, que muitos acreditavam esquecidas – nos Bálcãs e no Cáucaso, por exemplo. Além destas guerras – de tipos semelhantes aos conflitos mais tradicionais que o século XX viveu – pairava no ar uma nova ameaça à "Nova Ordem Mundial": a ameaça do terrorismo extremo. Aos poucos, o terrorismo, em geral, e o terrorismo extremo, em particular, vem substituir a dinâmica tradicional da guerra entre estados soberanos por uma dinâmica de guerra como um tipo de ação policial. Aos poucos, os momentos de desestabilização da política internacional deixam de ter suas origens em agressões e disputas entre estados e passam a surgir de conflitos étnicos, raciais e culturais no seio de cada cidade-mundo multicivilizacional. Cabe aos estudiosos das relações internacionais refletirem sobre a questão: em que medida o terrorismo extremo coloca em xeque a ordem internacional?

Já vimos como ele se relaciona com as cidades, como ele catalisa o que denominamos de conflitos na civilidade e como estes conflitos ganham contornos globais devido às novas tecnologias de transportes e de informações. Nos interessamos, agora, pelas dimensões propriamente internacionais[7] dos conflitos na civilidade.

Primeiramente, nos perguntamos: em que medida nós podemos conceber que conflitos ocorridos localmente podem ter repercussões internacionais? Bem, a resposta a essa pergunta passaria pela já clara constatação de que a política interna dos estados faz-se cada vez mais política externa, uma vez que ela é globalmente transmitida através dos meios de comunicação (Guimarães, 2002; Nye, 2002; Sato, 2005). Contudo, essa constatação não nos garante, por si mesma, a compreensão dos impactos daqueles conflitos nas relações de interdependência entre estados. A chave para esta compreensão localiza-se na característica universalizadora do próprio Ocidente. O Ocidente, entenda-se o conjunto de valores éticos e morais de matriz judaico-cristã e que se desenvolveram à luz da filosofia greco-latina, principalmente em sua variante mais contemporânea, ou seja, iluminista, sempre pretendeu a expansão de suas idéias.

Hoje, após vinte e cinco séculos, podemos dizer que muitos dos valores ocidentais permeiam de forma bastante profunda as formações políticas, sociais, culturais e econômicas da maior parte dos países influentes, a ponto de ser academicamente duvidoso traçarmos fronteiras rígidas em termos estatais para demarcarmos culturas

distintas. As noções de democracia, liberdade individual, separação de Igreja e Estado, independência dos Poderes, secularismo, cientificismo, etc. podem ser percebidas desde o Japão, passando pela Tailândia, Índia e Egito, até as Américas, a Europa e vários países do continente africano. É certo que aqueles valores possuem nuances – por vezes marcantes – mas é inegável sua matriz ocidental e européia.

A expansão do Ocidente se relaciona com a globalização dos conflitos na civilidade na medida em que ela universaliza um conjunto de valores em detrimento de outros, colocando as bases do sistema de legitimação no qual se basearão as atitudes e idéias políticas em âmbito global. Por um lado, há os que deploram os atentados terroristas e marcham por sua condenação. Por outro lado, há os que deploram com igual força a imposição dos valores ocidentais a suas culturas. É precisamente contra esta imposição que muitas organizações não ocidentais – algumas terroristas – manifestam seu desprezo. Destas diferentes visões de mundo, nascem profundos antagonismos. O problema é, portanto, colocado em termos de Bem e Mal. Os bons ocidentais ou ocidentalizados, adeptos e defensores da democracia, da liberdade e da justiça; e os Outros, quaisquer que sejam, que desafiam esses valores, por meio do terrorismo ou não. É desta forma binária que, na maior parte das vezes, os conflitos entre visões de mundo divergentes nos são apresentadas por políticos, jornalistas, historiadores e formadores de opinião. É também desta forma, portanto, que muitos destes conflitos são comumente percebidos. Essa simplificação da realidade dificulta o desenvolvimento de um sentimento de tolerância e de convivência pacífica entre pessoas de diferentes tradições culturais e civilizacionais. Como vimos, os conflitos na civilidade tendem a aflorar justamente quando os sentimentos de confiança entre as pessoas se dissipam.

No plano internacional, ou seja, no plano da vida política dos estados, a característica expansiva do projeto ocidental moderno e iluminista, também se faz presente – bem como os conflitos que tende a gerar. Em poucas palavras, podemos dizer que nos últimos trezentos anos da história ocidental, pelo menos, evidenciamos um esforço de estabilização e manutenção de uma certa ordem internacional (Watson, 1993). Do equilíbrio de poder multipolar após a Paz de Vestfália, em 1648, tornada possível pelo reconhecimento da soberania de inúmeros principados; passando pelo sistema de congressos inaugurado pelo Congresso de Viena, após a derrota das forças napoleônicas, em 1814; até as tentativas mais sofisticadas e institucionalizadas na fundação de organizações como a Liga das Nações e a Organização das Nações Unidas (ONU), criadas, respectivamente, após o primeiro e o segundo conflitos mundiais, evidencia-se uma certa evolução, se não do sistema internacional em si como sistema confiável para a preservação ou busca da paz, pelo menos da universalização do sentimento de que a paz em si deve ser o objetivo máximo dos líderes e organizações internacionais. Isso se deve, em grande medida, à constatação de muitos governos em "buscar a segurança, a estabilidade e a previsibilidade, o que significa, em última instância, reduzir as incertezas inerentes ao ambiente anárquico[8] por meio de um comportamento que apresenta regularidades observáveis e controláveis" (Sato, 2005: 6).

Em que medida o reconhecimento da necessidade de confiança mútua em relações de interdependência entre estados se relaciona com os conflitos na civilidade gerados pelo terrorismo extremo? Chegamos, assim, à questão central de nossa argumentação. Partindo de tudo que foi exposto até aqui, podemos pensar aquela relação a partir da

noção de confiança inerente tanto à vida social nas cidades, como à vida entre estados. Compreender a ameaça do terrorismo extremo à ordem internacional demanda, portanto, a realização de uma hermenêutica da confiança em ambos níveis de análise[9].

Segundo Jose Antonio Sáinz de la Peña, a confiança no campo internacional seria "o grau de certeza que se tem em que o "outro" não realizará uma ação que possa causar-nos danos, é um sentimento que reduz a incerteza sobre as intenções, capacidades e ações do possível oponente" (2003:1). Compreendemos a interdependência complexa como "uma situação entre vários países na qual múltiplos canais de contato conectam sociedades [...]; na qual não há hierarquia de questões; e a força militar não é usada pelos governos entre si" (Keohane e Nye, 1989: 249). Percebemos que é necessário que exista algum tipo de confiança entre os governos, que caracterizará o que se chama de sociedade internacional (Bull, 2002).

Quais acontecimentos recentes poderiam ser interpretados à luz de nossas considerações? Tomemos como exemplo apenas dois eventos. O primeiro, as respostas dos Estados Unidos aos ataques de 11 de Setembro, tanto em sua política interna quanto externa. O segundo, os recentes tumultos gerados a partir da publicação de uma dezena de charges que ironizavam o profeta Maomé em um jornal dinamarquês.

O 11 de Setembro de 2001, como era de se esperar, gerou respostas duras e severas por parte do governo dos Estados Unidos e da comunidade internacional. Lembremo-nos que antes mesmo de o presidente George W. Bush sair de seu esconderijo para expor sua declaração de vingança e de caçada aos responsáveis pelos ataques, o primeiro ministro britânico Tony Blair já havia prometido apoio incondicional na luta contra o terrorismo. O 11 de Setembro também foi responsável pela aplicação, pela primeira vez, da Cláusula Cinco do Tratado da Organização do Atlântico Norte, a OTAN, que versava sobre a responsabilidade de todos seus membros apoiarem um dos estados-membros em caso de agressão. Vários países se solidarizaram politicamente com os Estados Unidos. Alguns, como Rússia, China e Israel, apoiaram a intensificação de uma "guerra contra o terrorismo" para justificar suas próprias pretensões de aniquilar movimentos que consideram rebeldes e/ou separatistas em seus territórios, como no caso de certos movimentos chechenos, tadjiques e palestinos, respectivamente. Enfim, a "guerra contra o terrorismo" caiu como uma luva para colocar em prática uma série de políticas unilaterais e multilaterais nos planos doméstico e internacional.

Contudo, é no plano doméstico que podemos encontrar os primeiros traços dos conflitos na civilidade. Logo após os atentados, foram evidenciados inúmeros ataques a muçulmanos, árabes ou a quaisquer pessoas que se parecessem com muçulmanos e árabes nas ruas de várias metrópoles. Houve, inclusive, o caso de um brasileiro espancado em Nova Iorque devido a sua tez morena, que lembrava a de um árabe. Estabelecimentos comerciais de paquistaneses, sikhs, árabes foram apedrejados, saqueados e queimados. Os taxistas – que em sua maioria são migrantes do Oriente Médio ou do sudeste asiático – passaram a ouvir de seus clientes ameaças veladas e piadas a respeito da vingança do Tio Sam. Enfim, a atmosfera entre as diferentes etnias que convivem nas grandes metrópoles – mas não apenas nelas – se tornou bastante tensa após o 11 de Setembro.

As medidas oficiais tomadas, especialmente, pelo governo norte-americano não facilitaram a questão. Apesar de o presidente se apressar em assegurar que a "guerra

contra o terrorismo" fosse uma luta contra o terrorismo e não contra o islã – uma vez que precisava do apoio de países muçulmanos importantes, tais como Arábia Saudita, Paquistão, Índia, Turquia e Egito – as medidas adotadas por sua administração foram nitidamente anti-muçulmanas.

A socióloga Louise Canikar, num estudo sobre o impacto das políticas pós-11 de Setembro sobre as comunidades muçulmanas em Chicago, conclui que "a identificação de membros destas comunidades de forma indiscriminada" é o maior problema. Entre as vinte políticas internas adotadas pelo governo após os ataques, quinze diziam respeito, diretamente, aos muçulmanos que viviam nos Estados Unidos (2004: 245). Dentre estas medidas ela ressalta: a suspensão ou o maior rigor na emissão de vistos, a suspensão de bolsas de estudos, o monitoramento da vida privada e inclusive a suspensão de tratamentos de pacientes que necessitavam de quimioterapia. Um outro estudo aponta que, antes do 11 de Setembro, pelo menos 80% dos americanos pensavam ser errado empregar perfis raciais na aplicação da lei, como policiais terem o direito de suspeitar de um motorista negro. Após os ataques, 60% favoreceram o uso de perfis raciais "pelo menos se o suspeito [fosse] árabe ou muçulmano" (Maira, 2004:219).

Esses problemas não são encontrados apenas nos Estados Unidos, mas em praticamente todos os países que possuem comunidades islâmicas. Na Austrália, inúmeros casos de violência contra muçulmanos ou contra instituições que ajudam imigrantes e auxiliam exilados de países como Afeganistão e Irã foram reportados. Uma mulher que fazia compras em Melbourne foi insultada e alvejada por ovos; outra dirigia para casa após pegar as filhas na escola e passou a ser seguida por uma mulher, que xingou a ela e às suas filhas por serem islâmicas e não pertencerem àquele país (Mason, 2004: 234).Os casos de agressões são quase infindáveis. Há um aumento das relações de antagonismo, desconfiança, medo e temor entre as diferentes etnias e civilizações.

O mundo muçulmano também realiza ações violentas em relação ao ocidente. Exemplar é o espancamento sofrido pelo repórter norte-americano Robert Fisk na fronteira entre o Afeganistão e o Paquistão.

> Eles começaram apertando mãos. Nós dissemos, "Salam aleikum" – que a paz esteja com você – daí as primeiras pedras começaram a passar pelo meu rosto. Um garoto tentou pegar minha mochila. Então outro. Alguém me socou as costas. Aí um jovem quebrou meus óculos, começou a jogar pedras na minha cabeça e rosto. Eu não conseguia enxergar porque o sangue descia pela minha testa e inundava meus olhos. E mesmo neste momento eu compreendi. Eu não os conseguia culpar pelo que estavam fazendo. De fato, se eu fosse os refugiados de Kila Abdullah, perto da fronteira afegão-paquistanesa, eu teria feito o mesmo com Robert Fisk. Ou com qualquer outro ocidental que eu conseguisse encontrar (2002: 211).

O 11 de Setembro pode ser interpretado, portanto, como um tipo de catalisador dos conflitos na civilidade na medida em que proporcionou, ou pelo menos tornou mais evidentes, ressentimentos entre diferentes culturas e etnias que convivem nas cidades-mundo espalhadas pelo globo. Devido à ubiqüidade das notícias e das imagens num mundo globalizado, o ressentimento não se restringe ao espaço limitado de um ou de outro estado. Os conflitos são, também, ubíquos. Eles, potencialmente, podem eclodir em qualquer lugar.

Quais foram as implicações internacionais desses conflitos na civilidade? O primeiro impacto para as relações de interdependência entre os estados foi, precisamente, a perda de confiança de muitas pessoas, de organizações não-governamentais e, inclusive, de governos ao deixarem de acreditar que a coalizão que se formava para lutar a “guerra contra o terrorismo” fosse realmente séria e que valesse a pena juntar-se a ela. Os casos mais exemplares de governos que se recusaram a fazer parte da coalizão para invadir o Iraque, em parte devido à pressão da opinião pública e em parte por motivos que feriam seus interesses econômicos, foram os da Alemanha e França. Após o imbróglio político e diplomático entre a coalizão e aqueles governos – que acabaram por se tornar, também, em problemas comerciais e culturais entre eles[10] –, houve o caso da saída da Espanha da coalizão após os atentados de 11 de março de 2003 em Madri. Lembremos que os principais formuladores da política de invasão do Iraque – que ocorreu à sombra da “guerra contra o terrorismo” – foram os governos americano, britânico e espanhol. As razões precisas que levaram o governo espanhol – e poderosos setores econômicos a ele ligados – a tomar parte tão ativa naquele conflito que muitos observadores viam como equivocado e perigoso permanecem um mistério. Contudo, após os ataques terroristas da al Qaeda em solo espanhol, a população se revoltou e se perguntou seriamente por que estava participando daquela guerra. A perda de prestígio do governo de José Maria Aznar foi imediata – uma perda de prestígio que se fundamentou, em grande medida, em sua tentativa de culpar o ETA pelos ataques, o que a própria organização se apressara a negar. O sentimento – não completamente equivocado – de que a “guerra contra o terrorismo” não passa de retórica que pretende disfarçar aspirações de dominação política e econômica de algumas regiões do planeta mina algumas das possibilidades de se tomar a sério a questão do crescimento e disseminação de organizações terroristas.

Em 2003, o primeiro ministro italiano Silvio Berlusconi teve de ceder às pressões da opinião pública de seu país após sofrer uma enxurrada de críticas pelo seqüestro da repórter Giuliana Sgrena no Iraque. Já dentro de um processo de seguidas manifestações públicas contra a participação da Itália na Coalizão, Berlusconi foi praticamente forçado a admitir num canal de tevê que fora a opinião pública que o teria feito tomar a decisão (*Folha de São Paulo*, 2003: A13). Segundo analistas, a decisão de Berlusconi pode estar ligada ao fato de ele ser o único forte candidato da direita a concorrer nas próximas eleições para o cargo de Primeiro Ministro, que ele mesmo já afirmou pretender manter. De qualquer modo, a decisão de retirar as tropas italianas do Iraque vem a comprovar a tese de que cada vez mais a política internacional não é decidida apenas no âmbito da alta política estatal, mas sim no âmbito da vida política interna. De fato, as fronteiras entre o interno e o externo são cada vez mais difíceis de serem encontradas.

Foi neste contexto de generalizada desconfiança entre ocidentais e islâmicos que a publicação – inicialmente trivial – de charges que retratavam o profeta Maomé deu origem a tumultos, mortes e perseguições em uma dezena de países, não apenas muçulmanos, mas também europeus, no final de 2005. O epicentro do conflito foi a pacífica Dinamarca. Duas semanas após a publicação das charges no jornal *Jyllands-Posten* a 30 de setembro, embaixadores muçulmanos reclamaram perante o governo dinamarquês por considerarem os desenhos ofensivos a sua religião. A 10 de janeiro

de 2006, o jornal norueguês *Magazinet* republicou as charges. A 26 de janeiro, a Arábia Saudita retirou seu embaixador da Dinamarca e boicotou produtos daquele país. A partir da publicação das charges no tablóide jordaniano *Al Mehwar*, protestos violentos se multiplicaram pelo mundo muçulmano, da Argélia ao Egito, do Líbano ao Irã, passando por Iraque e Afeganistão até a Indonésia. As desculpas do editor-chefe do jornal dinamarquês não foram suficientes para acalmar a ira muçulmana e, na primeira semana de fevereiro, os protestos começam a fazer seus primeiros mortos em confrontos com a polícia. A repercussão daquele acontecimento local (a publicação de charges em um jornal) afetou a vida política de inúmeros países europeus e asiáticos, tendo repercussões também na África do Sul, Nova Zelândia e Chile. A secretária de estado dos EUA, Condoleezza Rice, chegou a alertar para o perigo dos conflitos fugirem do controle. Aos poucos, é verdade, a ira foi se dissipando.

Contudo, devemos prestar atenção a esse novo tipo de catalisador de conflitos: o estigma civilizacional. Este tipo de sentimento pode ser, inclusive, supervalorizado com a ocorrência de atentados terroristas extremos que vitimam aos milhares e que causam profundos sentimentos de revanche e de vingança na opinião pública.

Para finalizarmos, cabe agora fazermos algumas confrontações entre as hipóteses de trabalho que lançamos aqui e a tese já célebre de Samuel P. Huntington sobre o *choque de civilizações*. De início, cabe deixar claro que o trabalho de Huntington vem sendo mencionado sem muitas sistematizações por um número fenomenal de historiadores, sociólogos, politólogos e jornalistas desde o 11 de Setembro. Quem tem seguindo os debates sobre política internacional conhece a freqüência alarmante de menções ao trabalho de Huntington. Alguns concordando, outros discordando. Contudo, o que parece invariável é o grau de superficialidade com que se tem tratado o trabalho do norte-americano. Acreditamos que a tese de Huntington possui muitos problemas, mas também muitos *insights* interessantes sobre a política internacional do pós-Guerra Fria. Talvez Huntington tenha se tornado aquele tipo de autor que de tão polêmico e citado – como Francis Fukuyama – todos julgam conhecer seu trabalho antes mesmo de lê-lo mais detidamente. Enfim, Huntington foi academicamente estigmatizado, tendo sua obra enquadrada como "correta" ou "errada". Acreditamos que ele merece nossa atenção por sua densidade e pela riqueza de suas observações. Cabe a nós acadêmicos percebermos as potencialidades de análise de todos os trabalhos, deixando de lado algumas rixas que, muitas vezes, é verdade, surgem mais divergências políticas do que científicas.

Comecemos pelo que consideramos ser de extrema validade em *O Choque de Civilizações* (1997). Primeiramente, cabe salientar o reconhecimento de que os estados não podem mais ser considerados os atores principais das relações internacionais. Há organizações internacionais, organizações não-governamentais, empresas transnacionais e multinacionais e inclusive indivíduos que exercem pressão e têm suas vozes ouvidas com seriedade nas questões que envolvem a política internacional. Contudo, pensamos que Huntington, apesar de fazer essa ressalva importante, ainda coloca os estados no centro de sua tese. Essa centralidade pode ser percebida na importância que ele lega ao que denomina *estados-núcleos* de civilizações, ou seja, os estados ao redor dos quais os demais estados de cada civilização giram em círculos concêntricos. O estado-núcleo do Ocidente seriam os Estados Unidos, o estado-

núcleo da civilização sínica, a China, o estado-núcleo da civilização japonesa, o próprio Japão, e assim por diante. Os estados-núcleos de cada civilização assumem os lugares das superpotências: "Eles são a fonte da ordem no seio das civilizações e, através de negociações com outros estados-núcleos, entre civilizações". Logo, quando as civilizações "carecem de estados-núcleos, os problemas de criar a ordem no seio dessas civilizações ou negociar a ordem entre civilizações se torna difícil", sendo o exemplo mais patente o islã, que, segundo ele, não possui um estado-núcleo (1997: 193-195).

Seguindo esta argumentação, Huntington nos fala dos *conflitos de linha de fratura*[11], os conflitos que ocorrem "no nível local ou micro [...] entre estados vizinhos de civilizações diferentes, entre grupos de civilizações diferentes dentro de um mesmo estado e grupos que estão tentando criar novos estados com os destroços do antigo estado" (*idem*: 260). Os conflitos de estados-núcleos representariam a dimensão macro deste tipo de conflito. Assim, nos aproximamos bastante da hipótese de Huntington uma vez que também consideramos os conflitos de "grupos de diferentes civilizações dentro de um mesmo estado". A nosso ver, nesse ponto, a tese de Huntington pode enriquecer a percepção de muitos dos conflitos que se desenvolvem no mundo contemporâneo. Mas há ainda um problema. O norte-americano defende que, uma vez iniciados esses conflitos de linha de fratura em âmbito micro, intraestatal, os estados-núcleos de cada civilização serão os responsáveis pela ajuda na solução daqueles conflitos. Essa é uma suposição que resistimos muito a corroborar.

Segundo nossa hipótese, se fôssemos empregar a mesma categoria de Huntington, diríamos que os conflitos de linhas de fratura ocorrem, precisamente, nas fraturas urbanas entre o que John Urry chamou de *zonas de segurança* e *zonas selvagens*. Há, nesses conflitos, evidentemente, elementos civilizacionais, como vimos argumentando. Mas há, também, elementos de discriminação econômica e social importantes. Os bairros pobres de metrópoles como Nova Iorque e Paris, com suas comunidades hispânicas, marroquinas, caribenhas, curdas, turcas, brasileiras e argelinas podem ser pensados como potenciais focos de acúmulo de tensão na medida em que eles se chocam tanto cultural quanto economicamente com as zonas de segurança dos bairros ricos, dos *shoppings centers*, dos arranha-céus, clubes de golfe, etc. Como vimos nas recentes revoltas que se espalharam pela França e que nasceram de um acontecimento local e bem definido: a morte de dois jovens argelinos numa perseguição policial em Paris. Milhares de carros foram incendiados, prédios públicos foram queimados, milhares de pessoas foram presas, causando prejuízos materiais na escala dos milhões de euros.[12]

Por último, acreditamos que a maior diferença entre nossas hipóteses de trabalho e as de Huntington seja a de que não pretendemos, de modo algum, formular uma metateoria explicativa do mundo. Não temos a pretensão de explicar *todos* os conflitos a partir de nosso quadro conceitual. Sequer consideramos o que aqui chamamos de conflitos na civilidade como sendo os conflitos mais importantes do pós-Guerra Fria. Acreditamos, contudo que esse tipo de conflito tem se mostrado cada vez mais preocupante no cenário internacional, o que se deve, em grande medida, à intensificação e potencialização de atentados terroristas, notadamente, o do 11 de Setembro.

Conclusão

O terrorismo extremo torna-se uma ameaça para as relações internacionais na medida em que, potencialmente, mina as relações de confiança e de interdependência que os estados devem nutrir entre si para que exista um bom andamento nos assuntos internacionais. Num mundo globalizado, mesmo um ato localizado (como o é um atentado terrorista) adquire proporções globais com espantoso imediatismo.

As cidades-mundo da globalização colocam todas as civilizações em contato, ao mesmo tempo, no mesmo lugar. Desta forma, o terrorismo extremo torna-se infinitamente mais ameaçador do que as antigas formas de terrorismo, especialmente, pela capacidade que os terroristas possuem hoje de vitimar aos milhares a partir de operações de baixíssimo custo. O terrorismo extremo ativa os conflitos na civilidade por estar inserido num contexto de intensas trocas e fluxos humanos, econômicos e políticos.

Pensar o terrorismo extremo contemporâneo requer novas teorizações. Esperamos que estas breves linhas tenham indicado algumas questões relevantes para a compreensão do terrorismo extremo e de suas implicações para as relações internacionais.

Notas

* O conjunto de argumentos que formam o presente texto foi apresentado no XII Congresso Brasileiro de Sociologia (Belo Horizonte, 31/05-03/2006), no XXV Congresso da Associação Latino-Americana de Sociologia (ALAS) (Porto Alegre, 22-26/08/2005), no XXIII Simpósio Nacional de História da ANPUH (Londrina, 17-22/7/2005) e no Seminário Modernidade e Pós-Modernidade: Identidades, Fronteiras e Cultura (Santa Maria, 23-27/5/2005). Agradeço os comentários recebidos nos encontros.

1 Arguto e preciso, Eric Hobsbawm percebera esta perda da força efetiva dos estados já no início da década de 90 e inclusive menciona o primeiro ataque ao WTC como marco desta perda (1996: 539). Lembramos que consideramos o 11 de Setembro como marco mais significativo da nova realidade terrorista, mas de forma alguma como marco inicial. Os atentados de 11 de Setembro permanecem especiais porque envolveram uma organização e uma logística verdadeiramente globais, driblando sistemas de segurança nacionais e internacionais que se julgavam capazes de impedi-los.

2 É importante ressaltarmos que a noção de *escalada* não implica uma linearidade cumulativa das técnicas e estratégias empregadas por organizações terroristas. Na escalada, há avanços e retrocessos, períodos de maior extremismo e períodos nos quais os atentados são mais convencionais. Contudo, a noção de *escalada* condiz com uma sinistra lógica do terrorismo: a de que os atentados, para serem mais espetaculares, devem superar os anteriores, em carnificina e espetáculo. Nesta lógica, o 11 de Setembro será superado. É só uma questão de tempo. É importante, também, ressaltarmos que não é nosso objetivo, nesse texto, fazermos uma comparação mais detida do novo terrorismo, que aqui denominamos de *terrorismo extremo*, e o antigo, ou os antigos, terrorismo(s). Algumas daquelas diferenças aparecerão ao longo do texto. Contudo, para uma maior sistematização daquelas diferenças, indicamos nosso texto, Arend (2005b).

3 Referimo-nos aos ataques às embaixadas norte-americanas ocorridos simultaneamente nas capitais daqueles dois países africanos (Nairobi e Dar es Salaam, respectivamente) a 7 de agosto de 1998. Estes atentados mataram aproximadamente 400 pessoas e feriram mais de 5.000. Muitos autores consideram estes ataques o *debut* da al Qaeda no terrorismo extremo. Sobre esta opinião ver: *The 9/11 Commission Report* (2004). Uma das maiores autoridades no assunto, Yossef Bodansky (2001: 293), no entanto, não responsabiliza a organização de bin Laden e sequer menciona a existência da al Qaeda em meados de 1998. Bodansky defende que ambas as explosões foram patrocinadas pelo Irã, pelo Hezbollah Internacional e pelos governos do Sudão e do Paquistão.

[4] Segundo o relatório da Comissão do 11 de Setembro, toda operação custou entre 400 e 500 mil dólares. A origem dos fundos permanece desconhecida, embora se saiba que foi Khalid Sheikh Mohammed quem realizou as operações. (2004: 169-172).

[5] Compreendemos a confiança, partindo das formulações de Anthony Giddens, como crença na credibilidade de uma pessoa ou sistema, tendo em vista um dado conjunto de dados e eventos, em que essa crença expressa uma fé na probidade ou amor de um outro, ou na correção de princípios abstratos" (1991: 41).

[6] Não é o momento para nos embrenharmos na discussão acerca da globalização, um termo bastante polêmico, debatido e desgastado. Compreendemos a globalização como um longo processo de encolhimento de distâncias proporcionado pelo desenvolvimento de tecnologias de informação, comunicação, bem como de meios de transportes. Tal encolhimento do mundo afeta e transforma a vida humana como um todo, pois se relaciona com nossas percepções espaço-temporais que, de forma complexa, estruturam a forma de vermos e de estarmos no mundo. A globalização pode ser retrocedida até meados do século 19. Contudo, o processo ganhou ainda ímpeto a partir de meados da década de 1970. Sobre o processo de aceleração que compreendemos como globalização, ver: Castells (2000), Thompson (2001) e Harvey (2004).

[7] Estamos cientes das transformações no cenário mundial que impõe a substituição da expressão "internacional" para "transnacional". Mesmo assim, ao longo de nosso texto, temos empregado a expressão "internacional" por dois motivos: primeiro, por que tratamos da realidade da vida entre estados – apesar de questionarmos a primazia dos estados como os atores mais importantes das relações internacionais; segundo, por que nossa argumentação gira em torno de uma renovação no seio da disciplina de Relações Internacionais no que diz respeito à interpretação do terrorismo como ameaça global que, a nosso ver, está ainda demasiadamente tomada de realismo.

[8] Muitos estudiosos das Relações Internacionais aceitam acriticamente as expressões *anarquia*, *desordem* e *caos*. Cremos se tratar de expressões com raízes profundamente diferentes e com implicações teóricas gigantescas. Uma genealogia daquelas expressões e suas implicações para a teoria das RI prova-se urgente. A citação que empregamos, retirada de um texto do prof. Sato, é válida por sua percepção de que a busca por estabilidade, segurança e estabilidade prova-se recorrente entre os estados, notadamente desde o início do século 20.

[9] Compreendemos o "local" e o "global" como "níveis" de análise distintos apenas enquanto categorias metodológicas. Não defendemos aqui uma hierarquia destas duas perspectivas.

[10] A ira do governo norte-americano quanto à recusa da França em apoiar a invasão do Iraque – ou de pelo menos votar a seu favor no Conselho de Segurança da ONU – levou o governo e a opinião pública norte-americana a se mobilizar para realizar represálias contra produtos franceses, tais como o vinho. O caso mais disparatado dessa reação foi a mudança de nome das populares *French fries* (batatas fritas) para *Freedom Fries*.

[11] Vale apontar que Huntington difere guerras de linha de fratura de conflitos de linha de fratura. As primeiras seriam "os conflitos que se tornaram violentos. Essas guerras podem ocorrer entre estados, entre grupos não-governamentais, e entre estados e grupos não-governamentais". Elas são do tipo "pára-e-recomeça, que pode eclodir numa imensa violência e depois ir diminuindo para uma guerra de baixa intensidade ou hostilidade soturna, para novamente eclodir" (1997: 320-21).

[12] Nos referimos aos conflitos que, entre outubro e novembro de 2005, se espalharam por dezenas de cidades francesas e belgas.

Referências bibliográficas

9/11 COMMISSION REPORT, The (2004), Washington, D.C., United States Senate.

AREND, Hugo (2005a), "Cultura e Sociedade Internacional: uma Conjunção Possível entre Hedley Bull e Clifford Geertz". *Revista Biblos*, Rio Grande, vol. 17, pp.7-22.

______. (2005b), "Terrorismo Extremo e os Tensionamentos nas Democracias". *Ciências Sociais – Unisinos*, vol. 41, nº 3 (no prelo).

AUTH, Tony (2001), "Blind Hatred". *The New York Times*, 13 de setembro.

BAUMAN, Zygmunt (2003), *Comunidade: a Busca por Segurança no Mundo Atual*. Rio de Janeiro, Zahar.

BODANSKY, Yossef (2001), *Bin Laden: O Homem que Declarou Guerra à América*. São Paulo, Ediouro.

CANIKAR, Louise (2004), "Post 9/11 Policies Affecting U.S. Arabs and Muslims: a Brief Review". *Comparative Studies of South Asia and the Middle East*, vol. 24, nº 1, pp. 245-248.

CASTELLS, Manuel (2000), *O Poder da Identidade*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

CLUTTERBUCK, Richard (1980), *Guerrilheiros e Terroristas.* Rio de Janeiro, Biblioteca do Exército.

FISK, Robert (2002), "My Beating by Refugees is a Symbol of the Hatred and Fury of this Filthy War", *in* Phil Scraton. *Beyond September 11th: An Anthology of Dissent*. London, Pluto Press, pp. 211-216.

Folha de São Paulo, 31 de janeiro de 2003, p. A13.

GIDDENS, Anthony (1991), *As Conseqüências da Modernidade*. São Paulo, UNESP.

GUELKE, Adrian (1995), *The Age of Terrorism and the International Political System.* London, Tauris.

GUIMARÃES, César (2002), "A política Externa dos Estados Unidos: da Primazia ao Extremismo". *Estudos Avançados*, vol. 16, nº 46, pp. 53-67.

HARDT, Michael; NEGRI, António (2001), *Império*. Record, Rio de Janeiro.

HARVEY, David (2004), *A Condição Pós-Moderna*. São Paulo, Loyola.

HOBSBAWM, Eric (1996), *A Era dos Extremos*. São Paulo, Companhia das Letras.

HUNTINGTON, Samuel (1997), *O Choque de Civilizações.* Rio de Janeiro, Objetiva.

MAIRA, Sunaina (2004). "Youth Culture, Citizenship and Globalization: South Asian Muslim Youth in the United States after 9/11". *Studies of South Asia, Africa and the Middle East*, vol. 24, nº 1, pp. 219-231.

MASON, Victoria (2004), "Strangers Within the 'Lucky Country': Arab-Australians after 9/11". *Comparative Studies of South Asia and the Middle East*, vol. 24, nº 1, pp.233-243.

NYE, Joseph S.; KEOHANE, Robert (1989), *Power and Interdependence*. New York, Harper Collins.

NYE, Joseph S (2002), *O Paradoxo do Poder Americano*. São Paulo, Editora da Unesp.

SÁINZ DE LA PEÑA, José Antonio (2003), "Medidas de Confianza y Diálogo Cultural". *Unisci Discussion Papers*, Madrid, pp. 1-6.

SATO, Eiiti (2005), "As Relações Internacionais, a Sociologia e os Debates Correntes sobre Conflito, Cooperação, e Mudanças na Ordem Internacional". *Cena Internacional*, nº. 1, pp. 1-25; www.relnet.com.br, acesso: dezembro de 2005.

THOMPSON, John B. (2001), *Mídia e Modernidade*. Petrópolis, Vozes.

URRY, John (2002), "The Global Complexities of September 11". *Theory, Culture and Society*, London, vol. 19, nº 4, pp. 57-69.

VIRILIO, Paul (2004), "'Pânico Frio' Substitui a Guerra Fria". *Folha de São Paulo*, 4 de abril, p. A24.

VIRILIO, Paul (1999), "Nueva York Delira", *in* Paul Virilio. *Un Paisage de Acontecimientos.* Buenos Aires, Paidós.

WAINBERG, Jacques A. (2005), *Terror e Mídia*. São Paulo, Paulus.

WATSON, Adam (1993), *The Evolution of International Society*. London, Routledge.

Resumo

Neste artigo, tentamos demonstrar o modo pelo qual o terrorismo de finais do século XX pode ser interpretado como um fator de instabilidade nas relações de interdependência entre Estados. Diferentemente do terrorismo revolucionário, o terrorismo extremo, atuando globalmente, utiliza-se de técnicas e estratégias que visam à

vitimação indiscriminada e em massa. Os atentados têm repercussão imediata pelo globo, chocando e traumatizando a vida nas cidades-mundo. Os conflitos na civilidade dizem respeito à insegurança e à desconfiança geradas pelo novo terrorismo tanto local quanto globalmente, colocando em xeque as noções de segurança e de confiança que devem permear tanto a vida civil quanto a vida nas relações internacionais. Isso significa que os estados não são os únicos a interferirem seriamente nos conflitos internacionais. Hoje, organizações terroristas, devido à capacidade de vitimação em massa de que dispõem, podem, de várias formas, desestabilizar o sistema internacional como um todo.

Abstract

In this article, we try to demonstrate how the late 20th century terrorism can be interpreted as a factor of instability in the relations of interdependence among states. Differently from the revolutionary terrorism, the extreme terrorism, acting globally, uses techniques and strategies which aim at indiscriminate mass casualties. The attacks have immediate repercussion all over the globe, traumatizing the world-cities' life. The conflicts in civility are related to the insecurity and mistrust generated by the new terrorism both locally and globally, jeopardizing the notions of security and trust that should be part of life both in civil and in international relations. This means that states are not the only ones to seriously interfere on international conflict. Terrorist organizations are able to destabilize the international system due to their capacity of victimizing thousands at once.

Palavras-chave: Terrorismo extremo, Relações Internacionais, Choque de Civilizações.
Keywords: Global Terrorism, International Relations, Clash of Civilizations.

DA HEGEMONIA AO PODER BRANDO: IMPLICAÇÕES DE UMA MUDANÇA CONCEITUAL

Leonardo Ramos
Geraldo Zahran

Em toda disputa ou argumentação em geral, deve-se estar de acordo em relação a alguma coisa que se toma como princípio para julgar a questão a ser tratada: *contra negantem principia non est disputandum.*

Arthur Schopenhauer

I. Introdução

No final dos anos 80, as análises dos chamados teóricos declinistas ganhavam força e popularidade na disciplina de Relações Internacionais. O argumento central desse conjunto de autores sustentava que a atuação internacional dos Estados Unidos durante as décadas da Guerra Fria teria atingido um ponto de superextensão, no qual os custos dessa atuação passariam a minar a posição de poder do país na ordem internacional.[1]

É nesse contexto que Joseph Nye (1990) desenvolve o conceito de poder brando, em clara oposição às teses declinistas. Para o autor, dois motivos principais distorciam a interpretação declinista da ordem internacional. O primeiro fator criticado é a sustentação da idéia de declínio do poder relativo dos Estados Unidos com base na análise da evolução de indicadores militares e econômicos a partir do fim da II Guerra Mundial. Nye demonstra que a distribuição relativa de fatores militares e econômicos no imediato pós-guerra era completamente desequilibrada devido à destruição causada pelo conflito. Nesse momento, os Estados Unidos tinham ao seu dispor uma quantidade desproporcional de recursos econômicos e militares, em boa parte pelo fato de a guerra não ter sido travada em seu território continental. Dessa maneira, qualquer avaliação de índices tendo por base o pós-guerra apontaria uma tendência de declínio, uma vez que os Estados Unidos partiriam de níveis iniciais extremamente elevados e distorcidos. Ignorada essa distorção inicial, análises dos mesmos indicadores apresentariam variações pouco significativas entre as décadas de 1970 e 80, refutando, portanto, a idéia de declínio.

O segundo problema apresentado pelas análises declinistas é sua incapacidade de compreender as mudanças ocorridas nas características dos recursos de poder utilizados pelos Estados Unidos. Para Nye, os declinistas utilizam índices e medidas do chamado poder duro – *hard power*: população, território, recursos naturais, tamanho da economia, forças armadas, entre outros. Todavia, os declinistas não conseguem

articular uma segunda característica da atuação internacional dos Estados Unidos durante a Guerra Fria, que é uma das bases de sustentação de sua posição de poder relativo no sistema: seu poder brando – *soft power*.

Nye define poder brando como a habilidade de fazer que outros queiram o que você quer. O poder brando está em imediata oposição ao poder duro: a capacidade de fazer que outros façam o que você quer. O poder duro, tradicionalmente abordado pelas teorias de Relações Internacionais, pressupõe posicionamento ativo e direto, expresso por meio de estímulos ou ameaças e normalmente relacionado com a força militar e os recursos econômicos. O poder brando, por sua vez, também chamado por Nye de cooptativo ou indireto, reside na atração exercida por um conjunto de idéias defendidas, ou na capacidade de definir agendas políticas que moldem as preferências expressas por outros. Assim, o poder brando é vinculado a recursos intangíveis como cultura, ideologia e instituições (*idem*: 31-35).

De acordo com Nye, o desenvolvimento do poder brando dos Estados Unidos tornou a manutenção de sua posição no sistema internacional menos custosa.[2] O conjunto de idéias liberais – como democracia e economia de mercado – defendido pelos Estados Unidos e compartilhado pelo bloco ocidental facilitou a atuação internacional do país. Com outros Estados compartilhando os mesmos valores e princípios, os custos de manutenção da ordem por meio de estímulos econômicos ou ameaças militares são reduzidos. Ainda, as idéias liberais defendidas e difundidas pelos Estados Unidos são adequadas a uma realidade internacional em evolução constante, marcada, segundo Nye, pelo fenômeno da interdependência complexa, que se desenvolvia desde os anos 60.[3] A incapacidade dos declinistas em perceber essa mudança na realidade internacional e nos recursos de poder dos Estados Unidos acabou por condenar suas teses e previsões. Na conclusão geral de Nye, por sua posição de poder relativo no sistema e pelas características de seu poder brando, os Estados Unidos estariam fadados a liderar.

Ao desenvolver conceitualmente a idéia de poder brando, Nye se utiliza das análises da ordem econômica do século XIX e da segunda metade do século XX elaboradas por Robert Cox (1987). É seguindo a argumentação desse autor que Nye chega ao trabalho do pensador italiano Antonio Gramsci sobre o conceito de hegemonia (Nye Jr, 1990: 32). Percebe-se claramente a influência do conceito de hegemonia tal qual definido por Gramsci no desenvolvimento da idéia de poder brando feito por Nye. A hegemonia, assim como o poder brando, pressupõe consentimento: consentimento sobre um conjunto de princípios gerais que garantam a supremacia da classe ou grupo social dominante – para Nye, o Estado – e proporcionem algum grau de satisfação aos grupos e classes subalternos. Nye concorda com esses autores quando considera que o Estado encontrará muito menos resistência na busca por seus interesses se seu poder for entendido como legítimo por parte dos demais Estados.

Após definir o conceito de poder brando, Nye faz considerações a respeito do equilíbrio de poder e de teorias que trabalham com a idéia de hegemonia no sistema internacional. Dessa maneira, o autor cita e critica abordagens como a teoria da estabilidade hegemônica, a teoria do sistema-mundo e a teoria dos longos ciclos pelo fato de apontarem o declínio dos Estados Unidos e por sua incapacidade em articular a mudança das características dos recursos de poder do Estado (*idem*: 40-48).

No entanto, uma ausência é evidente nesse debate. Apesar de partir do conceito gramsciano de hegemonia para elaborar suas idéias sobre o poder brando, ao discutir a hegemonia e as transições de poder no sistema internacional, Nye não considera as contribuições dos teóricos neogramscianos, como Cox ou Stephen Gill, que se distinguem de outras análises exatamente por aplicar o pensamento de Gramsci às relações internacionais.[4]

No decorrer da década de 1990, Nye continuou a elaborar o conceito de poder brando em muitos artigos e palestras. O termo foi amplamente difundido e ganhou uma série de adeptos, não apenas no meio acadêmico. O fato de o autor ter trabalhado no Departamento de Defesa durante a administração Clinton e a percepção de que a política externa dos Estados Unidos no período promovia o poder brando do país podem ter ajudado na difusão do conceito. A mídia internacional especializada, representantes governamentais e tomadores de decisão passaram a utilizar essa terminologia, nem sempre com os significados pretendidos por seu criador.

Em 2002, Nye faz uma elaboração mais complexa sobre o tema em seu livro *The Paradox of American Power*. Todavia, o contexto internacional havia mudado significativamente nos quase doze anos que separam a publicação dos dois livros. Se, em 1990, a preocupação de Nye era a de criticar as teses declinistas, em 2002, o autor se contrapunha a um novo grupo de teóricos que passaram a influenciar a política externa dos Estados Unidos: os triunfalistas.

O fim da Guerra Fria e os anos 1990 realmente não comprovaram as teses declinistas. Os Estados Unidos permaneceram como a única superpotência do sistema e a economia do país apresentou forte crescimento durante a década, a despeito de sua atuação no sistema internacional. Algumas previsões decorrentes do mecanismo da balança de poder não se fizeram presentes: outras potências não mostraram intenções de se contrapor política e militarmente aos Estados Unidos. O país permaneceu individualmente como a maior economia do sistema e com recursos e gastos militares que superam em muito seus concorrentes mais próximos. A partir daí, duas correntes começam a ter influência no pensamento sobre política externa nos Estados Unidos.

A primeira delas, aparece no final dos anos 1990 e perto das eleições presidenciais de 2000. A denominada corrente neo-isolacionista considera que os Estados Unidos deveriam diminuir sua atuação no sistema internacional devido à sua evidente proeminência e aos custos dessa atuação. Voltar-se para seus problemas internos seria a melhor opção da única superpotência. O isolacionismo, cujas conseqüências foram sempre temidas, principalmente após o trauma do período entreguerras, não passou, no entanto, de uma tendência momentânea , perdendo força com os acontecimentos do início do século XXI.

Os eventos de 11 de setembro de 2001 fortaleceram uma segunda tendência que já se fazia presente na política externa dos Estados Unidos: os chamados triunfalistas. Para esse grupo, a atuação dos Estados Unidos no sistema internacional é indispensável, mas não deveria ser restringida pelas instituições existentes no sistema. A percepção aqui é a de que o sistema internacional está sob a ameaça de novas formas de violência. Por sua posição singular, os Estados Unidos seriam o principal alvo dessas ameaças, e as instituições internacionais não estariam aptas a lidar com elas. Assim, o poder

relativo do país permite, e as ameaças urgem, que este atue a fim de combater essas novas formas de violência, mesmo quando em discordância com a comunidade internacional. Por seu caráter diferenciado, instituições e regimes do sistema internacional não se aplicam aos Estados Unidos, ou se aplicam com uma lógica diferente.

Ao deparar com a lógica triunfalista, Nye reconhece a existência de imprecisões que poderiam levar a política externa dos Estados Unidos a resultados catastróficos. Segundo o autor, os processos de globalização e a revolução da informação resultaram em uma transformação no sistema internacional, composto agora por três diferentes níveis: um militar, no qual os Estados Unidos gozam da unipolaridade; um econômico, no qual existe uma multipolaridade compartilhada principalmente entre Estados Unidos, União Européia e Japão; e um terceiro nível, transnacional, no qual coexistem diversos agentes não-estatais e a discussão sobre polaridades perde sua relevância (2002: 39).

Assim, a lógica triunfalista de primazia e preponderância que permite aos Estados Unidos agirem a par da comunidade internacional apresentaria falhas primárias. As características das novas ameaças que afligem o sistema internacional são originárias dos processos de globalização e da revolução da informação que alteraram completamente a realidade internacional. Seus principais executores não são Estados nacionais, mas entidades não-estatais que existem e atuam em nível transnacional. Se recursos de poder duro podem ter resultados nos primeiros níveis, militar e econômico, apenas o poder brando pode atuar em nível transnacional.

Além de prescrever a utilização de recursos de poder duro contra as novas ameaças – estratégia infrutífera segundo a análise de Nye – os triunfalistas incorrem ainda em um erro maior. Suas políticas agressivas e unilaterais acabariam por minar o poder brando, principal recurso que poderia ser utilizado em favor dos Estados Unidos. Ameaças transnacionais só são combatidas efetivamente por meio de cooperação internacional. Nesse aspecto, o consentimento e cooptação obtidos com o poder brando são essenciais. As estratégias triunfalistas apenas estariam desgastando a imagem dos Estados Unidos, diminuindo seus recursos de poder e tornando sua atuação internacional mais onerosa. A argumentação de Nye é um alerta sobre os destinos aos quais a política externa do país poderia levar.

Novamente estão presentes referências a Gramsci na conceituação do poder brando (Nye Jr, 2002: 9). No entanto, se anteriormente o poder brando era o fator que garantia a permanência dos Estados Unidos como potência dominante no sistema, agora são as características desse mesmo poder brando que sugerem ao país um comportamento menos agressivo e unilateral.

É somente em 2004 que Nye vai dedicar uma obra completa à elaboração teórica do poder brando. Em contraste com suas obras anteriores, que foram dedicadas à política externa dos Estados Unidos e abordavam a idéia de poder brando como consideração estratégica dessa política externa, seu livro *Soft Power* é inteiramente dedicado a desenvolver o conceito de poder brando, suas implicações, e apontar para correções nas utilizações cotidianas por parte da mídia, de tomadores de decisão e boa parte da academia.

Na verdade, como elaboração conceitual, o livro traz poucas inovações. É uma reedição dos mesmos argumentos que Nye vem defendendo desde 1990 com algumas atualizações e esclarecimentos pontuais. O autor tenta abordar o relacionamento entre

poder duro e poder brando, as origens ou fontes desse poder brando e como se dá sua utilização pelo Estado. Para um exercício teórico, a obra está repleta de exemplos e referências aos casos contemporâneos do que é e do que não é poder brando e de quais políticas estatais estão em harmonia com esse recurso. Cabe destacar ainda que, na única obra de elaboração teórica do conceito, desaparecem quaisquer referências a Gramsci e ao seu trabalho sobre hegemonia.

O argumento central aqui é o de que existe uma clara aproximação entre o conceito de poder brando desenvolvido por Nye e o conceito gramsciano de hegemonia. Ambos se referem a um conjunto de princípios gerais, idéias, valores ou instituições, compartilhados, consentidos ou considerados legítimos por diferentes grupos, mas que, ao mesmo tempo, são recursos de poder, influência ou controle de um grupo sobre outro. Todavia, entendemos que, apesar de próximos, o trabalho de Gramsci sobre hegemonia tem implicações que o trabalho de Nye sobre o conceito simplista de poder brando não pode contemplar.

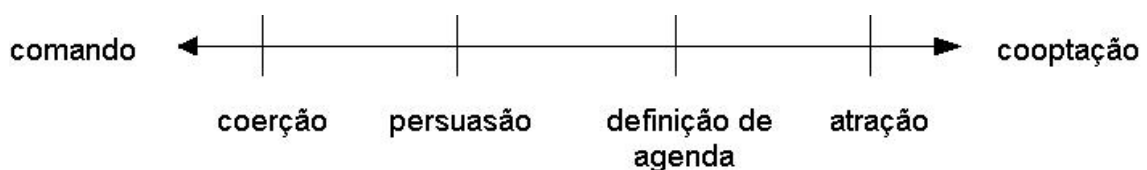
2. O conceito de poder brando

Após descrevermos resumidamente a origem e a evolução do conceito de poder brando, podemos realizar uma análise mais detalhada sobre os pontos de contato reais e possíveis com o conceito gramsciano de hegemonia. Esta análise não carecerá de teor crítico: o conceito de poder brando exposto até o momento é a definição mais comum utilizada por Nye ao longo de suas obras, todavia, não é a única e tampouco está livre de contradições em relação às outras definições dadas pelo autor. A definição do conceito de poder brando dada por Nye carece de rigor. Sua utilização é problemática e indefinida, tornando o significado preciso do conceito difícil de ser auferido.[5]

Como exposto acima, o conceito de poder brando nasce diretamente relacionado com a atuação dos Estados Unidos no sistema internacional. Antes de elaborar o conceito, todavia, Nye discorre brevemente sobre a definição de poder.[6] A tentativa de definição clara e direta de conceitos nas ciências humanas nunca é praticada sem contestação. Pode-se afirmar com segurança que o conceito de poder é um dos mais discutidos na Ciência Política e nas Relações Internacionais. Nye acaba optando por uma definição sucinta: poder seria a habilidade de influenciar o comportamento de outros para se obterem os resultados desejados (1990: 25-29; 2002: 4-5; 2004: 1-5). Essa concisão deve-se à dedicação do autor a outros aspectos do poder nas relações internacionais.

Assim, Nye vai demonstrar a existência do binômio poder duro/poder brando, argumentando continuamente que a atuação dos Estados Unidos no sistema internacional deveria pautar-se preferencialmente pela utilização de seu poder brando. Aparentemente, existe uma dupla distinção entre poder duro e poder branco, como explica o autor: *"The distinction between hard and soft power is one of degree, both in the nature of the behavior and in the tangibility of the resource."*[7] Assim, o que diferenciaria poder duro de poder brando é 1) a natureza do comportamento do agente e 2) a tangibilidade do recurso utilizado.

A diferença traçada por Nye entre 1) comportamentos de poder e 2) recursos de poder é análoga aos conceitos de estratégia e recursos. Enquanto ambos são essenciais para qualquer agente, têm, da mesma maneira, características distintas. Recursos são fontes, estoques, instrumentos ou elementos a disposição do agente para utilização, direta ou indireta. Estratégia, por sua vez, é a definição da ação, da maneira de agir, ou a definição da melhor utilização dos recursos disponíveis para a obtenção de determinado fim. Claramente, são conceitos relacionados a uma dada disposição de recursos que favorecem certas estratégias em detrimento de outras; da mesma maneira, algumas estratégias necessitam da disponibilidade de recursos específicos.

Ao tratar da natureza do comportamento dos agentes, Nye utiliza uma nova diferenciação. Comportamentos de poder – *power behaviours* – são maneiras de se exercer poder, e sua natureza poderia variar entre poder de comando e poder de cooptação. Segundo o autor, poder de comando é a habilidade de mudar o que outros fazem, enquanto poder de cooptação é a habilidade de moldar o que outros querem. Assim, o poder de comando se manifesta por meio da coerção e da persuasão, e o poder de cooptação, por meio da atração exercida pelo agente e por sua capacidade de definir a agenda política. O espectro de comportamentos entre comando e cooptação seria representado pela figura abaixo:[8]

Dessa maneira, uma primeira distinção entre poder duro e poder brando poderia ser feita por meio da natureza do comportamento de poder, classificado entre poder de comando e poder de cooptação. A segunda distinção apresentada por Nye faz referência à tangibilidade dos recursos de poder. Ao abordar essa distinção, o autor não apresenta nenhuma nomenclatura específica. Ao distinguir a tangibilidade dos recursos, Nye se refere apenas a recursos de poder duro e recursos de poder brando.

Os recursos de poder duro são tradicionalmente conhecidos, tais como: população, território, recursos naturais, tamanho da economia, tamanho das forças armadas, grau de desenvolvimento tecnológico, entre outros. Esses recursos são tangíveis e podem ser diretamente aplicados pelo Estado em sua política externa. De maneira oposta, os recursos de poder brando se caracterizam por serem recursos intangíveis: cultura, ideologia, valores e instituições são exemplos comuns.

Das duas distinções anteriores – natureza do comportamento dos agentes e tangibilidade dos recursos de poder –, se poderia inferir a diferenciação entre poder duro e poder brando. No entanto, dois problemas imediatos decorrem da elaboração do conceito por Nye. O primeiro deles, reconhecido pelo próprio autor, diz respeito à relação entre comportamentos de poder e recursos de poder – ou entre estratégias e recursos:

> [...] *soft power resources tend to be associated with co-optive power behavior, whereas hard power resources are usually associated with command behavior. But the relationship is imperfect*.[9]

A decorrência lógica da tipificação utilizada é que o poder de comando esteja relacionado com recursos de poder duro, e o poder de cooptação esteja relacionado com recursos de poder brando. Mas isso nem sempre é verdadeiro: é possível que o comportamento de comando se utilize de recursos intangíveis de poder brando, da mesma maneira que o comportamento de cooptação possa se utilizar de recursos tangíveis de poder duro. Na verdade, é até possível que o poder de comando crie recursos de poder brando, ou que o poder de cooptação crie recursos de poder duro.

Não são raros os casos na história em que Estados se utilizam de instituições (um recurso de poder brando) para coagir outros Estados a adotarem determinadas políticas (um comportamento de poder de comando). Da mesma maneira, existem casos em que uma economia robusta ou um alto grau de desenvolvimento tecnológico (recursos de poder duro) são utilizados para cooptar, atrair outros Estados para certos tipos de políticas. Estados vencedores de grandes conflitos podem utilizar-se de poder de comando para construir instituições que no futuro serão vistas como legítimas, como recursos de poder brando.[10] Um comportamento de poder de cooptação também pode gerar recursos de poder duro, na forma de alianças militares com outros Estados ou auxílio econômico, por exemplo.

Um segundo problema imediato decorre da solução que Nye dá às exceções apresentadas. Uma vez reconhecidas as imperfeições do relacionamento direto entre recursos de poder duro e poder brando e comportamentos de poder de comando e poder de cooptação, o autor argumenta que [...] *the general association is strong enough to allow the useful shorthand reference to hard and soft power"* (2002: 176, nota 31). Em resumo, Nye simplesmente adota os termos poder duro e brando como sinônimos de poder de comando e recursos de poder duro, no primeiro caso, e como poder de cooptação e recursos de poder brando, no segundo caso. Ao fazer isso o autor simplifica e coloca em segundo plano uma complexa relação entre recursos de poder e estratégia.

Uma agravante ainda maior é o fato de Nye não ter usado outra terminologia para a classificação de recursos de poder. Como o autor utiliza termos muito próximos, ao citar poder duro ou poder brando, não se pode ter certeza se a referência é feita a recursos de poder duro e brando, ao poder de comando e de cooptação tomado como poder duro e brando, ou aos próprios conceitos amplos de poder duro e poder brando. Em muitos momentos, quando urge a consideração e melhor utilização do poder brando dos Estados Unidos no sistema internacional, o autor parece clamar pela utilização de uma estratégia de cooptação, e não simplesmente por recursos de poder brando. Em sua obra de 1990, Nye parece mais atento a esse problema, e o termo poder cooptativo – *co-optive power* – é usado com muito mais freqüência que o termo poder brando. Nas obras seguintes, todavia, tal cuidado não existe: ao que parece, a despeito de suas definições conceituais, falta ao termo cooptação a sonoridade, o apelo, ou até o romantismo, do poder brando.

Em sua última obra teórica sobre o poder brando, Nye parece confundir ainda mais os leitores ao apresentar uma nova classificação de tipos de poder, não problematizada, na qual o poder duro desaparece para ter-se o poder brando contraposto com poder militar e poder econômico. Tal classificação, mostrada no quadro abaixo, não impede que o conceito de poder duro seja utilizado em outras passagens do texto.[11]

	Comportamento	**Medidas Principais** *(primary currencies)*
Poder Militar	Coerção dissuasão *(deterrence)* proteção	Ameaças Força
Poder Econômico	Persuasão Coerção	retornos *(payments)* sanções
Poder Brando	Atração definição de agenda	Valores Cultura Políticas Instituições

Na verdade, a própria construção do texto de Nye é confusa. Em sua obra de 1990, a primeira distinção apresentada ao leitor é entre poder de comando e poder de cooptação. O termo poder brando só aparece mais à frente, quando relacionado aos recursos de poder do poder de cooptação. A distinção entre comportamentos de poder e recursos de poder é feita em notas ao texto, conforme discutido acima.

Outro elemento que não é devidamente explorado nas primeiras obras de Nye sobre poder brando é a possível relação de dependência entre os recursos de poder duro e os recursos de poder brando. Em outras palavras, serão os recursos de poder brando legítimos e efetivos apenas quando também existirem recursos de poder duro para sustentá-los? O autor não aborda diretamente essa questão nos dois primeiros livros, mas em seu último define categoricamente: "[...] *soft power does not depend on hard power*" (2004: 9). Como faz costumeiramente, Nye apresenta exemplos para justificar sua argumentação, ao invés de se aprofundar no debate teórico. Apresenta primeiramente, em tom jocoso, o exemplo do Vaticano que, contrariamente à crença que subjaz à desdenhosa pergunta de Stalin sobre quantas divisões o Papa controlaria, possui inquestionável poder brando.[12] Outros exemplos apresentados são a Noruega, o Canadá e a Polônia que, segundo o autor, devido à utilização de recursos de poder brando em suas políticas externas, têm tido recentemente uma influência política internacional maior do que os seus recursos de poder duro poderiam proporcionar. Note-se, todavia, que em todos os exemplos dados por Nye nunca está ausente a utilização de recursos de poder duro. De fato, as operações de paz, por mais legítimas e justificadas que sejam, precisam ser efetivadas com tropas em solo e uma boa quantidade de financiamento, ambos recursos de poder duro.

Ainda, seguindo a argumentação de Nye de que o poder brando não depende de poder duro, pode-se fazer outro questionamento: quais são os agentes realmente detentores de poder brando, ou de poder de uma maneira geral? Pela definição de poder de Nye – habilidade de influenciar o comportamento de outros com vistas à obtenção de determinados resultados – nenhuma qualificação é feita em relação ao agente detentor de poder. Tampouco as definições de poder duro e poder brando apresentam alguma especificação quanto ao sujeito. Admitindo-se que o Estado é o detentor do monopólio do uso da violência legítima e que o poder duro é exercido pelo comportamento de comando, que se manifesta por vezes pela coerção, e que recursos de poder duro incluem, por exemplo, o aparato militar, é comum associar a

utilização de poder duro a agentes estatais. Essa associação, todavia, não é exclusiva: existem exemplos abundantes de grupos não-estatais que se utilizam de recursos de poder duro para coerção. Grandes corporações que se utilizam de sua força econômica para fazer valer seus interesses ou grupos criminosos que se utilizam da violência são exemplos claros de que mesmo o poder duro não está apenas nas mãos do Estado.

Em relação ao poder brando, a questão dos agentes também não poderia ser diferente. Instituições, grandes corporações, entidades e movimentos da sociedade civil, ou mesmo indivíduos, são detentores de poder brando. O que causa espanto é a pouca atenção dada a agentes não-estatais por um autor conhecido como um dos pais da interdependência complexa. De fato, o objetivo de Nye está tão centrado na alteração da política externa dos Estados Unidos por meio de uma maior ênfase em seu poder brando (seja com relação a estratégias ou a recursos) que o autor tem seu foco completamente voltado para os agentes estatais.[13]

A ênfase em agentes estatais tem ainda outras implicações. Nas três fontes de poder brando apontados por Nye, é difícil identificar o grau de controle do Estado exercido sobre elas. Segundo o autor:

> *The soft power of a country rests primarily on three resources: its culture (in places where it is attractive to others), its political values (when it lives up to them at home and abroad), and its foreign policies (when they are seen as legitimate and having moral authority)* (2004: 11).

Logicamente, o Estado pode influenciar os três elementos apontados por Nye: pode adotar políticas de promoção cultural, agir de acordo com seus próprios valores políticos e buscar uma política externa em concordância com os preceitos da sociedade internacional. Mas, no limite, pela própria elaboração de Nye, a relevância desses três elementos de poder brando reside apenas na aceitação, atração e aceitação da legitimidade pela outra parte, e não pelo Estado atuante.

De acordo com o autor, o fato de o Estado não controlar a geração do poder brando tem pouca relevância: "[...] *the fact that civil society is the origin of much soft power does not disprove its existence"* (*idem*: 17). Grandes corporações e ícones do esporte e da cultura *pop*, que têm a sua imagem veiculada em todo mundo, geram poder brando para si, mas também para seu Estado de origem, na medida em que são vinculadas com tal Estado, sua cultura e instituições. Caberia apenas ao Estado usufruir do poder brando gerado. Todavia, aqui apareceria a distinção entre os recursos e a estratégia, obscurecida pela terminologia de Nye. Se o Estado não é o gerador dos recursos de poder brando, este não possui maneiras próprias de controlá-los; a questão posta para o agente estatal seria apenas a de definição de estratégias.

Muitos outros questionamentos ainda podem ser levantados sobre o conceito de poder brando. Não se encontra nas obras citadas uma discussão sobre o significado de tangibilidade de recursos. Quais seriam as características que qualificam um recurso como tangível, e, portanto, recurso de poder duro, ou como intangível, ou seja, recurso de poder brando? Por quais critérios podem-se classificar recursos econômicos como tangíveis, sendo que, muitas vezes, não possuem existência material, ou instituições como recursos intangíveis, já que muitas destas possuem existência material?

3. O conceito de hegemonia em Gramsci[14]

A originalidade do conceito de hegemonia de Gramsci repousa, entre outros aspectos, no fato de que Gramsci foi o primeiro a aplicar esse conceito também à burguesia, ou seja, aos mecanismos de exercício da hegemonia das classes dominantes. Na Rússia, no início do século XX, a palavra hegemonia era bastante utilizada com o intuito de indicar a influência das classes trabalhadoras sobre as demais classes. Contudo, Gramsci ampliou o conceito ao utilizá-lo para explicar os modos de dominação pela burguesia e para estabelecer uma base teórica adequada para a contra-estratégia proletária no contexto das formas políticas do capitalismo presente.

Segundo Gramsci, as relações capitalistas de produção podem ser mantidas sob condições democráticas e, conseqüentemente, a exploração pode ser mantida **com** o consentimento dos explorados. É partindo dessas afirmações que o autor desenvolve o conceito de hegemonia, que emerge basicamente enquanto capacidade de entender os problemas reais do homem e de não se limitar a uma expectativa passiva com realação às conseqüências decorrentes do que entende como as leis gerais que governam o capitalismo, sendo assim uma chave na leitura e na análise de processos histórico (Gruppi: 1978).

Existem duas linhas principais que guiam as idéias de Gramsci sobre a hegemonia, uma derivada dos debates no âmbito da Terceira Internacional e outra derivada dos escritos de Maquiavel. No tocante à primeira, a originalidade de Gramsci consiste no fato de que ele estendeu o conceito de hegemonia para além do escopo utilizado pela Terceira Internacional, aplicando-o também à burguesia, aos aparatos ou mecanismos de hegemonia da classe dominante. Assim, o autor explica e distingue as situações em que a burguesia se encontra em uma posição hegemônica de liderança e domínio sobre as demais classes. A segunda linha vem dos escritos de Maquiavel, mais precisamente de *O Príncipe* e de sua discussão sobre a formação de um novo Estado. Enquanto Maquiavel se preocupava em encontrar uma liderança e uma base social que servissem de suporte para uma Itália unificada, Gramsci se preocupava com uma liderança que servisse de suporte para uma alternativa frente ao fascismo. Neste caso, o moderno príncipe seria um partido revolucionário engajado em desenvolver continuamente um diálogo com a base que lhe dá suporte, em busca da transformação da ordem social e do exercício do poder (Gramsci, 2002b: 16).

Percebe-se, assim, que Gramsci faz uma distinção entre a regulamentação pela força e a regulamentação por meio do consenso. Essa "dupla perspectiva" corresponde "à natureza dúplice do centauro maquiavélico, ferina e humana, da força e do consenso, da autoridade e da hegemonia [...]" (*idem*: 33). Há em Gramsci, portanto, um contraste entre dois tipos ideais de supremacia: a dominação, que é o exercício de poder sem uma permissão crítica do governado, e a hegemonia ética, que seria uma liderança moral e intelectual sobre o governado. Em outras palavras,

> O critério metodológico sobre o qual se deve basear o próprio exame é este: a supremacia de um grupo social se manifesta de dois modos, como "domínio" e como "direção intelectual e moral". Um grupo social domina os grupos adversários, que visa a "liquidar" ou a submeter

> inclusive com a força armada, e dirige os grupos afins e aliados. Um grupo social pode e, aliás, deve ser dirigente já antes de conquistar o poder governamental (esta é uma das condições principais para a própria conquista do poder); depois, quando exerce o poder e mesmo se o mantém fortemente nas mãos, torna-se dominante, mas deve continuar a ser também "dirigente" (2002a: 62-63).

É importante frisar que, para Gramsci, coerção e consenso não são opostos; na verdade, a força é um elemento constitutivo do consenso na medida em que qualquer ruptura deste traz à tona os mecanismos de coerção – mecanismos intrínsecos a todas as esferas da vida social e que permanecem latentes enquanto o consenso se mostrar suficiente para manter a reprodução das relações sociais. A coerção é o elemento latente, inerente ao consenso. "A coerção é, portanto, ubíqua; não se limita a qualquer instituição específica" (Przeworski, 1989: 198-199).

Deve-se notar que, quando Gramsci fala da hegemonia como "direção intelectual e moral", afirma que essa direção deve ser exercida no campo das idéias e da cultura, manifestando, assim, a capacidade de conquistar o consenso e de formar uma base social, já que há direção política sem consenso. É importante notar ainda que a hegemonia cria, também, a subalternidade de outros grupos sociais, subalternidade essa que não se refere apenas à submissão à força, mas também às idéias. Não se pode, em hipótese alguma, perder de vista que a classe dominante repassa a sua ideologia e realiza o controle do consenso por meio de uma rede articulada de instituições culturais que seriam os "aparelhos privados de hegemonia" – por exemplo: a escola, a igreja, os jornais e os demais meios de comunicação em geral, cuja finalidade principal é inculcar nas classes dominadas a subordinação passiva, por meio de um complexo emaranhado de ideologias formadas historicamente. Quando isso ocorre, vê-se que a subalternidade social das classes também se torna política e cultural. Ou seja, se, por um lado, o âmbito econômico é um aspecto fundamental de toda a problemática gramsciana, por outro, é o reino da política – vinculado à questão da hegemonia – que é o "momento do mais alto desenvolvimento histórico de uma classe" (Sassoon, 1980: 116).

Destarte, pode-se dizer que a hegemonia é isso: determinar os traços, as características, as peculiaridades específicas de uma determinada condição histórica, ou seja, de um determinado processo histórico. É tornar-se o protagonista por meio de um processo progressivo, de reivindicações que são de outros estratos sociais, unificando-os com parâmetros ideológicos e mantendo-os unidos. A hegemonia, portanto, não é apenas política, mas também um fato cultural, moral, enfim, de concepção de mundo. A luta pela hegemonia deve envolver, de maneira cabal, todos os níveis da sociedade: a base econômica, a superestrutura política e a superestrutura ideológica. Em suma, hegemonia é a capacidade que uma classe ou grupo tem de unificar e de manter unido, por intermédio da ideologia – e da realidade material – um bloco social que não é homogêneo, e sim marcado por profundas contradições de classe. Cria-se, então, uma vontade coletiva que tem como finalidade a consecução de um projeto econômico-político-social que envolve a constituição/reprodução de uma determinada ordem social (Mello, 1996).

3.1. As concepções de Estado: "restrito" e "ampliado"

Em Gramsci há um conceito "restrito" e um "ampliado" de Estado. O primeiro corresponde à "sociedade política", que se refere ao aparato governamental formal do Estado, seja ele administrativo, legal ou coercitivo (Gramsci, 2001b: 20-21). Já o conceito "ampliado" vê o Estado como fundido às sociedades civil e política:

> [...] na noção geral de Estado (ampliada), entram elementos que devem ser remetidos à noção de sociedade civil (nesse sentido, seria possível dizer que Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia couraçada de coerção). [... . Isto] significa que, por "Estado", deve-se entender, além do aparelho de governo, também o aparelho "privado" de hegemonia ou sociedade civil (Gramsci, 2002b: 244, 254-255).

Pode-se, assim, dizer que, para Gramsci, a separação entre sociedade civil e sociedade política é de caráter puramente metodológico. Isso se dá porque

> [...] organizações na sociedade civil freqüentemente têm um aspecto público: os líderes de um sindicato, uma associação de patrões, igreja, partido político, a mídia, ou mesmo uma loja maçônica pode ser atraída para dentro do Estado, seja direta ou indiretamente. Alguns elementos da sociedade civil, tais como as universidades ou escolas, também podem ser fundadas por ou ser parte do Estado (Gill, 1990: 43).

Nesse sentido, vê-se que a sociedade civil se relaciona não somente com o Estado, mas também com as forças de produção, uma vez que o caráter do Estado e de seu engajamento na sociedade civil varia de acordo com as relações existentes entre as forças sociais em uma dada sociedade. Isso nos leva à noção "ampliada" de Estado, que nos mostra o rompimento de Gramsci com a visão do marxismo clássico que definia o uso da coerção como o aspecto basilar do Estado. Na verdade, Gramsci via os Estados democráticos liberais de uma maneira integral, ou seja, como a fusão do consenso e da coerção a fim de garantir o domínio. Ora, visto que a relação entre Estado e sociedade civil não é fixa, e sim variável historicamente, é necessário examinar a natureza concreta de dada sociedade antes de fazer-se qualquer tipo de decisão acerca das estratégias políticas a serem adotadas.

De acordo com Gramsci, notar-se-ia uma transformação da realidade social após a década de 1870, o que fez que a fórmula da "revolução permanente" – que era própria para 1848 – fosse superada pela fórmula de "hegemonia civil". Assim, a partir de uma reflexão sobre a Revolução Bolchevique de 1917, Gramsci tira lições sobre o que poderia ser aplicado ao movimento revolucionário da Europa ocidental (Gramsci, 2002b: 262). Fazendo uso de uma analogia militar das guerras de movimento e de posições, Gramsci busca mostrar as diferenças circunstanciais e, conseqüentemente, as diferenças estratégicas entre cada uma. A hegemonia realiza-se no âmbito da sociedade civil e, nesse sentido, uma guerra de movimento – ou seja, uma estratégia insurrecional – não lograria êxito nos Estados da Europa ocidental. A estratégia alternativa seria uma guerra de posições que, vagarosamente, constrói os fundamentos sociais de um novo Estado. Na Europa ocidental a luta deveria ser ganha primeiro no âmbito da sociedade civil, antes que um assalto ao Estado pudesse lograr êxito.[15]

3.2. A questão da revolução-restauração ou da revolução passiva

Nem todas as sociedades ocidentais se caracterizam por serem hegemonias burguesas. Haveria, para Gramsci, dois tipos de sociedade: o primeiro se caracterizaria pelo fato de ter passado por uma revolução social que culminou no estabelecimento de novos modos de produção e de relações sociais – exemplos de sociedade desse tipo seriam a Inglaterra e a França. O segundo tipo seriam aquelas sociedades que importaram ou foram forçadas a adotar algumas características de uma nova ordem criada externamente, sem abandonar de maneira completa a velha ordem. Nesse caso, a dialética revolução-restauração tende a bloquear uma vitória tanto das velhas quanto das novas forças sociais, o que demonstra que, nessas sociedades, a burguesia falhou em atingir a condição de hegemonia. Isso é o que Gramsci chamou de revolução passiva, "a introdução de mudanças que não envolveram qualquer estímulo das forças populares" (Cox, 1994: 54).

Um dos exemplos de revolução passiva é o relacionamento existente entre a forma mais dinâmica de poder produtivo e economia política – ou seja, o Americanismo e o Fordismo – e as formas mais atrasadas de economia política na Europa. No tocante especialmente à Itália, a revolução passiva envolveu esforços que buscavam introduzir, na falta de uma hegemonia burguesa, métodos avançados de produção capitalista. Na verdade, isso ocorreu de maneira geral na Europa, tanto antes quanto após a II Guerra Mundial. No período pós-II Guerra Mundial, o processo de revolução passiva se deu em um contexto de ocupação norte-americana e de Plano Marshall. Esforços, então, foram feitos no sentido de introduzir a produção fordista sob condições reformistas impostas de fora, visando tanto preservar o capitalismo europeu quanto subordiná-lo ao domínio estadunidense. Em suma, a forma norte-americana de Estado, sociedade civil e modo de acumulação de capital têm se tornado modelos de revolução passiva por todo o mundo neste período pós-II Guerra Mundial (Gill, 2003).

Os dois aspectos mais importantes que acompanham o fenômeno da revolução passiva são o cesarismo e o transformismo. O primeiro diz respeito à intervenção de um "homem forte" com o objetivo de por fim ao embate entre forças sociais opostas e iguais:

> Pode-se afirmar que o cesarismo expressa uma situação em que as forças em luta se equilibram de modo catastrófico, isto é, equilibram-se de tal forma que a continuação da luta só pode terminar com a destruição recíproca. (...) Mas o cesarismo, embora expresse sempre a solução 'arbitral', confiada a uma grande personalidade, de uma situação histórico-política caracterizada por um equilíbrio de forças de perspectiva catastrófica, não tem sempre o mesmo significado histórico (Gramsci, 2002b: 76).

Haveria, assim, formas progressistas e reacionárias de cesarismo: progressistas, quando um forte domínio promove um desenvolvimento mais ordenado de um novo Estado; reacionárias, quando há um forte domínio que promove o estabelecimento do poder existente.

O transformismo se refere a um método de implementação de um programa limitado de reformas por meio da cooptação de líderes potenciais dos grupos sociais

subalternos (Gramsci, 2002a: 286-287; 2002b: 396). Assim, por extensão, o transformismo pode funcionar como estratégia de assimilação e domesticação de idéias potencialmente perigosas, mediante o ajuste destas às políticas da coalizão dominante. O transformismo pode obstruir a formação de uma oposição organizada em bases classistas que busque a transformação social. Mas qual seria a relação entre revolução passiva e hegemonia? Ora, a revolução passiva seria a contrapartida da hegemonia, na medida em que descreve as condições de uma sociedade não hegemônica, ou seja, uma sociedade na qual a classe dominante não foi capaz de estabelecer uma hegemonia.

Dessa forma, é possível notar que a dialética entre hegemonia e revolução passiva é um tema central de "Americanismo e Fordismo": para Gramsci, o Americanismo e o Fordismo representavam uma aceleração de uma nova forma social baseada em uma profunda relação orgânica entre forma de Estado, sociedade civil e modo de produção e, como tal, representava uma nova forma de economia planejada na qual a hegemonia era baseada nas forças de produção. Em contraste, a estrutura de classes européia envolvia muitos elementos parasitas. A burguesia não era hegemônica nessas sociedades da Europa e, por isso, as transformações tomaram a forma de revolução passiva.[16]

3.3. Os intelectuais e a construção do bloco histórico

A fim de explicar teoricamente o processo mediante o qual uma classe subalterna adota uma estratégia de "guerra de posição" e remodela as forças sociais visando à construção de um novo Estado, Gramsci desenvolveu o conceito de bloco histórico (Simionatto, 1995: 40). Esse conceito teria um caráter revolucionário devido à sua ênfase na unidade e na coerência das ordens políticas e sociais.

O bloco histórico é um conceito dialético na medida em que a interação de seus elementos cria uma unidade maior (Gramsci, 2002b: 26). Nota-se, assim, mais uma vez, que, para Gramsci, a sociedade se apresenta como uma totalidade que deve ser abordada em todos os seus níveis. A justaposição e os relacionamentos recíprocos das esferas de atividade política, ética e ideológica com a esfera econômica evitam o reducionismo, ou seja, evitam que tudo seja reduzido tanto à economia quanto às idéias. Destarte, "superestruturas de organização política e ideológica moldam o desenvolvimento de aspectos da produção e são moldados por eles" (Cox, 1994: 56).

É oportuno ressaltar que um bloco histórico não pode existir sem uma classe social hegemônica. Ou seja, em uma situação na qual uma classe hegemônica é a classe dominante em um determinado país ou formação social, o Estado – entendido aqui em seu sentido "ampliado" – mantém a coesão e a unidade dentro do bloco mediante a difusão de uma cultura comum. Por outro lado, um novo bloco se forma quando uma classe subalterna estabelece sua hegemonia sobre os outros grupos subordinados. Esse processo requer um intenso diálogo entre os líderes e os seguidores dentro de uma classe que aspira à hegemonia, o que remete ao papel dos intelectuais no raciocínio de Gramsci.

Para Gramsci, os intelectuais desempenham um papel fundamental na construção de um bloco histórico. Eles não fazem parte de um estrato social distinto que "paira" sobre as classes sociais, mas se encontram ligados às classes sociais. Na verdade, os

intelectuais desempenham a função de desenvolver e sustentar as imagens mentais, as tecnologias e as organizações que mantêm coesos os membros de uma classe e de um bloco histórico em uma identidade comum: "os intelectuais [...] são os 'persuasores' da classe dominante, são os 'funcionários' da hegemonia da classe dominante" (Gruppi, 1978: 80). Em outras palavras:

> Os intelectuais são os "prepostos" do grupo dominante para o exercício das funções subalternas da hegemonia social e do governo político, isto é: 1) do consenso "espontâneo" dado pelas grandes massas da população à orientação impressa pelo grupo fundamental dominante à vida social, consenso que nasce "historicamente" do prestígio (e, portanto, da confiança) obtido pelo grupo dominante por causa de sua posição e de sua função no mundo da produção; 2) do aparelho de coerção estatal que assegura "legalmente" a disciplina dos grupos que não "consentem", nem ativa nem passivamente, mas que é constituído para toda a sociedade na previsão dos momentos de crise no comando e na direção, nos quais desaparece o consenso espontâneo (Gramsci, 2001b: 21).

Nota-se, então, que os intelectuais não se encontram limitados apenas às questões técnicas da produção, mas dão à classe dominante a consciência de si mesma e de sua própria função, tanto na esfera social quanto na esfera política; ou seja, dão homogeneidade à classe dominante e à sua direção. Qualquer grupo social, na medida em que se estabelece na esfera econômica, deve elaborar sua própria hegemonia política e cultural, devendo, assim, criar seus próprios quadros de intelectuais.[17]

De acordo com Gramsci, "todos os homens são 'filósofos'" (Gramsci, 2004: 93) e essa filosofia espontânea se expressa 1) na linguagem; 2) no senso comum e no bom senso; 3) na religião popular e naquilo que geralmente se conhece como folclore. O senso comum é algo contraditório por definição (Gramsci, 2004: 114): nesse sentido, "não existe um único senso comum, pois também ele é um produto e um devir histórico" (Gramsci, 2004: 96). O desafio que se apresenta para os intelectuais, portanto, é o de desenvolver uma filosofia que se torne um senso comum renovado com a coerência e o vigor das filosofias individuais. Ou seja, devem se apresentar como uma crítica do senso comum.

De maneira geral, o conceito de bloco histórico diz respeito àquelas situações nas quais há um alto grau de congruência política entre três tipos de relações de forças. A primeira relação de força diz respeito ao nível estrutural ou material – por exemplo, o nível das forças de produção. A segunda relação de força é política e se encontra relacionada ao desenvolvimento das classes e de seu nível de consciência política. Por fim, a terceira relação de força é militar, dizendo respeito tanto ao uso doméstico do poder militar quanto às forças militares geopolíticas que configuram o desenvolvimento de uma sociedade particular.

No processo em direção à hegemonia e à criação de um bloco histórico, Gramsci identificou, no âmbito do segundo tipo de relação de força – categoria das forças políticas –, três níveis ou três momentos no desenvolvimento da consciência: o primeiro, o "econômico-corporativo", reflete os interesses específicos de um grupo particular, ou uma solidariedade de grupo. O segundo, a "consciência de classe", se estende a toda uma classe social mas permanece no nível dos interesses puramente econômicos; por fim, o terceiro, "hegemônico", que coloca em harmonia os interesses

das classes dominantes com os interesses das classes subordinadas e incorpora esses outros interesses em uma ideologia que se expressa em termos universais. Vê-se, portanto, que o movimento em direção à hegemonia é uma passagem da estrutura para o âmbito das superestruturas complexas; é a passagem dos interesses específicos de um grupo ou classe para a construção de instituições e elaboração de ideologias. Caso reflitam uma hegemonia, essas instituições e ideologias não aparentarão promover os interesses de uma classe específica, mas serão universais em sua forma. Satisfarão alguns dos interesses dos grupos subordinados sem minar a liderança e os interesses da classe hegemônica (Gramsci, 2002b: 40-46).

Essas questões dizem respeito a uma questão crucial no pensamento de Gramsci: a sua crítica ao determinismo, que é inerente ao materialismo vulgar, e a sua ênfase ao papel do sujeito no processo histórico. Isso se dá porque, para Gramsci, o bloco histórico não pode ocorrer de maneira espontânea, nem simplesmente como resultado das necessidades econômicas, necessitando da liderança e da ação baseadas em uma consciência política altamente desenvolvida dentro da classe dominante.

4. Conclusão: implicações de uma mudança conceitual

Com exceção das chamadas teorias críticas de relações internacionais, o conceito de hegemonia é normalmente tratado como a preponderância de um Estado sobre os demais no sistema internacional. Tal visão tende a igualar hegemonia e dominação, e estaria ancorada na distribuição desigual das capacidades materiais, isto é, capacidades econômicas e força militar. Contudo, a análise de Gramsci mostra que a hegemonia não deve ser entendida como uma mera relação de dominação entre Estados no sistema internacional; na verdade, ela envolve a construção de uma forma relativamente consensual de política dentro de suas esferas de referência, com sua combinação de poder e liderança dando o devido peso às forças subordinadas em uma série de ajustes políticos institucionalizados. A hegemonia é formada em uma complexa gama de blocos históricos que vinculam os poderes público e privado dentro e através dos Estados em redes políticas transnacionais que visam sustentar e regular uma ordem capitalista crescentemente global (Gill, 2003).

Entendida dessa maneira, pode-se traçar linhas de aproximação e distanciamento entre os conceitos de hegemonia e poder brando, partindo do próprio reconhecimento de Nye sobre a influência de Gramsci em sua argumentação e, ao mesmo tempo, da indisposição deste autor em abordar os trabalhos de autores neogramscianos que utilizam o conceito de hegemonia aplicado às relações internacionais. A não contemplação da hegemonia em todos os seus aspectos e a utilização do conceito restrito de poder brando traz implicações teóricas e práticas extremamente relevantes.

De acordo com Nye, e conforme exposto, a distinção entre poder duro e poder brando é uma distinção de grau em relação ao comportamento dos agentes e à tangibilidade dos recursos. Poder duro e poder brando são dois aspectos diferentes da habilidade de influenciar o comportamento de outros para obter resultados desejados, ou seja, são aspectos diferentes de poder (Nye, 1990: 267, nota 11; 2002: 176, nota 31; 2004: 7). Todavia, segundo Nye, a existência de poder brando não requer

poder duro, sendo ambos, assim, aspectos de poder relacionados, mas não dependentes (Nye, 2004: 9).

O conceito gramsciano de hegemonia claramente expõe que coerção e consenso – ou comando e cooptação, poder duro e poder brando na argumentação de Nye – além de não serem opostos, são, ao contrário, complementares. Na hegemonia, a coerção é um mecanismo intrínseco ao consenso: fica em segundo plano na medida em que os mecanismos do consenso prevalecem na sociedade, mas é latente e vem à tona em momentos de ruptura do consenso. **Na medida em que ignora a hegemonia, Nye cria a ilusão de um aspecto de poder brando que poderia existir em si apenas pelo consenso, ignorando a realidade social permeada por mecanismos intrínsecos de coerção.**

A hegemonia se expressa na capacidade de uma classe ou grupo dominante unificar e manter coeso um determinado bloco histórico por meio de um discurso ideológico refletido no campo das idéias, da cultura e em inúmeras instituições sociais. É claro, portanto, que a hegemonia é a busca do consenso por parte de uma classe ou grupo dominante em um bloco histórico no qual, logicamente, o consenso ainda não existe. Aqueles que tentam instaurar uma hegemonia lutam pelo consenso com outras classes ou grupos pré-existentes e de interesses distintos. Ao ignorar o conceito de hegemonia, Nye ignora a existência da disputa de forças sociais distintas pela hegemonia no âmbito da sociedade civil internacional. **O conceito de poder brando obnubila as relações existentes entre as forças sociais que se encontram detrás dos processos de construção e manutenção do dito poder brando.**

Um exemplo disso é a crença de Nye na existência de valores universais.

> *When a country's culture includes universal values and its policies promotes values and interests that others share, it increases the probability of obtaining its desired outcomes* […] (2004: 11).

Quem acredita na existência de valores universais ou de uma cultura universal obviamente não é capaz de enxergar as disputas pela legitimação de princípios e valores tidos como absolutos apenas para si. *"The United States benefits from a uiversalistic culture"* (*idem*: 11). Uma análise neutra reconhece que conjuntos de princípios e valores, quaisquer que sejam, não são universais em si: são relativos à sociedade que os gerou, e não absolutos; podem ser universalizados, reconhecidos por outros agentes e legitimados ou impostos por uma série de processos – com ou sem utilização de coerção. Nesse sentido, a criação de uma cultura e valores universais seria uma estratégia hegemônica, não um recurso de poder brando.

Outro problema crítico na contraposição entre hegemonia e poder brando é o conceito de Estado. O Estado como trabalhado por Nye se refere basicamente ao arranjo institucional de capacidades coercitivas e de liderança que produzem ordem e disciplina em um situação que poderia tender à anarquia. Dessa maneira, o autor identifica o Estado apenas como sociedade política na terminologia de Gramsci – o Estado em seu conceito restrito –, não sendo capaz de articular Estado e sociedade civil – no que seria o conceito ampliado de Estado. Como é no âmbito da sociedade civil que se dá a disputa pela hegemonia, Nye não é capaz de articular de maneira

coerente coerção e consenso. Na medida em que o autor não identifica as particularidades de cada esfera (sociedade civil e sociedade política) e utiliza apenas o conceito restrito de Estado (sociedade política), ao invés de seu conceito ampliado (sociedade política + sociedade civil), passa a confundir os conceitos de poder duro e poder brando e a esfera de origem de cada um, chegando a afirmar que o poder brando não depende do poder duro (*idem*: 9). Tal confusão decorre da incapacidade de Nye de reconhecer que não há separação entre os dois: como afirma Gramsci, a coerção é ubíqua; coerção e consenso são dois lados da mesma moeda – a distinção entre os dois é metodológica, e não orgânica.

Outro exemplo desse problema é a discussão de Nye sobre o poder de esperteza (*smart power*). De acordo com o autor, a posição de um Estado no sistema internacional não se dá apenas pelo poder brando ou pelo poder duro. Na verdade, por mais que Nye enfatize a necessidade de se dar a atenção devida ao poder brando, isso não significa, em absoluto, a negligência por parte do autor da relevância do poder duro. A questão que se coloca aos Estados é a necessidade de articulação entre ambas as formas de poder: a habilidade de combiná-los de forma efetiva é o poder de esperteza.[18]

Durante a Guerra Fria, o Ocidente teria usado o poder duro para deter a agressão soviética, enquanto o poder brando servira para erodir a confiança e a crença que havia no comunismo por trás da cortina de ferro. Isso era o poder da esperteza. Nesse sentido, de acordo com Nye, para serem espertos hoje, a Europa deveria investir mais nos recursos de poder duro, e os Estados Unidos deveriam prestar mais atenção no seu poder brando. Fica claro assim que, para Nye, o poder brando não é uma panacéia: o poder brando não foi capaz de evitar o apoio do governo Talibã à Al Qaeda, nem será suficiente para parar o programa nuclear iraniano. Para tais questões deve-se recorrer ao poder duro. Outros objetivos, como promover a democracia e os direitos humanos, são mais bem atingidos por meio do poder brando: democratização coercitiva tem seus limites, como é perceptível no atual caso iraquiano (2006).

O conceito de poder de esperteza demonstra a limitação do conceito de Estado de Nye. Enquanto para o autor a *equação poder duro + poder brando = poder de esperteza*, uma característica do Estado, não é possível identificar a relação entre coerção e consenso na qual o primeiro é exercido na esfera da sociedade política e o segundo na esfera da sociedade civil. Ou, conforme expresso anteriormente, em Gramsci, o próprio conceito de Estado ampliado é dado pela equação: *hegemonia/consenso/sociedade civil + domínio/coerção/sociedade política = Estado ampliado*.

Outra crítica levantada anteriormente é o fato de Nye adotar os termos poder duro e brando como sinônimos de poder de comando e recursos de poder duro no primeiro caso, e poder de cooptação e recursos de poder brando no segundo caso, simplificando assim uma complexa relação entre recursos de poder e estratégia. Tanto para essa como para outras críticas, um argumento poderia ser levantado no sentido de que, preocupado com a inserção internacional dos Estados Unidos, com a necessidade de maior ênfase ao poder brando do país e com a aplicabilidade prática do conceito, e não com sua coerência teórica, Nye teria se permitido ignorar algumas discussões e deixar em segundo plano alguns problemas.

Apesar de tal não parecer um argumento sustentável em mais de uma década de desenvolvimento sobre o poder brando, culminando com a publicação de um livro

supostamente teórico sobre o tema, mesmo se o fosse, seria ainda contraproducente. A identificação das esferas da sociedade política e da sociedade civil, onde atuam coerção e consenso, e mais ainda, o reconhecimento da existência da disputa pela hegemonia que o trabalho de Gramsci proporciona são descrições analíticas mais adequadas para pautar a ação política de quaisquer agentes que façam parte desse embate, mesmo que originalmente o conceito de hegemonia não fosse pensado para a implementação por um Estado capitalista. Ainda, encontra-se na diferenciação feita por Gramsci entre guerra de movimento e guerra de posição uma adequação muito maior aos dilemas atuais do que as sugestões de Nye ao enfatizar o poder brando na inserção internacional dos Estados. Como a disputa pela hegemonia é dada na esfera da sociedade civil, a melhor estratégia é a da guerra de posição, onde vagarosamente se constroem novos alicerces culturais e sociais para a mudança futura. Uma guerra de movimento, um assalto a estruturas do Estado sem a existência de legitimação, já para Gramsci, décadas atrás, não poderia ter êxito.

Como visto anteriormente, quando Nye escreve *Bound to Lead* sua preocupação era com as teses de que a hegemonia dos Estados Unidos estava em declínio. Conforme apontado por Gill (2003), os autores da época tinham um entendimento limitado sobre a natureza dessa hegemonia e subestimaram a capacidade do Estado de se engajar em uma estratégia de reconstrução de sua preponderância internacional, principalmente no que concerne à economia. Na verdade, naquele período, a hegemonia dos Estados Unidos passa por uma reestruturação de caráter transnacional e o que se percebe, a partir dessa reestruturação, é a emergência de um bloco histórico globalista (Robinson, 2004). Em seu centro, encontra-se a fração transnacional da classe capitalista, que compreende os proprietários e gerenciadores das corporações transnacionais e demais capitalistas que gerenciam o capital transnacional. O bloco também inclui os técnicos e burocratas que administram as organizações internacionais, bem como governantes, burocratas e técnicos dos Estados do Norte e do Sul e de outros fóruns transnacionais. Ainda são incluídos nesse bloco os intelectuais orgânicos que provêem legitimidade ideológica e soluções técnicas. Por fim, está uma pequena camada formada por classes médias e profissionais cosmopolitas que, embora disponham de pouco poder real, formam uma frágil camada amortecedora entre a elite transnacional e os pobres e excluídos.

Esse bloco histórico emergiu de maneira triunfalista a partir dos anos 1970, consolidou-se no início dos anos 1990, começando a passar por sérias crises que dificultaram em muito a reprodução da hegemonia a partir de meados dos aos 1990. Um bloco histórico se refere a uma congruência histórica entre forças materiais, instituições e ideologias; de maneira mais ampla, diz respeito a uma aliança entre classes (e frações) distintas em torno de uma gama de idéias hegemônicas que dão a direção estratégica e a coerência necessárias aos seus elementos constituintes. Nesse sentido, para que essel bloco histórico possa estabelecer-se de maneira hegemônica, é necessária a superação dos interesses particulares por uma ideologia universal e a coordenação concreta dos interesses dos outros grupos sociais subordinados com os interesses dos grupos dominantes a fim de garantir a realização de pelo menos parte dos interesses desses grupos subordinados. Contudo, os interesses particulares do capital financeiro transnacional freqüentemente minam o projeto hegemônico. Além

disso, é possível perceber uma crise do capitalismo global a partir dos anos 1990, que se expressa em duas dimensões principais: 1) uma crise estrutural de superacumulação e de polarização social, 2) uma crise de legitimidade e de autoridade.

Nesse sentido, mas de forma alguma de maneira intencional ou premeditada, Nye pode ser apontado como um intelectual orgânico na terminologia gramsciana, de um bloco histórico que talvez ele próprio desconheça. Sem dúvida, a recomendação sobre a aplicação do poder brando na atuação internacional dos Estados Unidos nada mais é do uma recomendação de uma estratégia considerada por ele como mais adequada na luta pela hegemonia em âmbito internacional. Embora essa disputa e o bloco histórico do qual participa não sejam reconhecidos explicitamente, a obra de Nye é um excelente exemplo do papel de um intelectual orgânico na construção de idéias e imagens mentais que dão sustentação e consciência de classe a determinado bloco histórico.

Por mais que essa não seja a intenção consciente de Nye, ou que a utilização do conceito de poder brando e a negligência ao conceito de hegemonia tenham sido apenas escolhas próprias, derivadas da preocupação do autor mais com a prática política do que com a acadêmica, o ponto essencial a ser frisado é que essas mudanças conceituais têm implicações teóricas e práticas extremamente relevantes.

Cabe àqueles que se encontram excluídos do bloco histórico dominante um olhar extremamente crítico sobre o conceito de poder brando, sobre a noção de que existam valores universais e de que o consenso pode existir de maneira independente da coerção. E ainda: mesmo em sociedades majoritariamente excluídas do bloco histórico dominante podem existir frações de classes que dele se beneficiam, e assim agem em favor da implementação da hegemonia sem contestação crítica.

> *Theory is always for someone and for some purpose. All theories have a perspective. Perspectives derive from a position in time and space, specifically social and political time and space. The world is seen from a standpoint definable in terms of nation or social class, of dominance or subordination, of rising or declining power, of a sense of immobility or of present crisis, of past experience, and of hopes and expectations for the future.* [...] *There is, accordingly, no such thing as theory in itself, divorced from standpoint in time and space. When any theory so represents itself, it is more important to examine it as ideology, and to lay bare its concealed perspective* (Cox, 1981).

Como afirma Gramsci, a supremacia de um grupo social se dá de duas formas: via hegemonia (consenso) ou via dominação (coerção). A crise atual mostra a razão pela qual tem se recorrido ao uso da força de maneira tão extensiva. É neste contexto histórico-estrutural que Nye defende o poder brando como uma forma de obter sucesso na política mundial (Nye, 2004). Ou seja, é uma tentativa de reverter o quadro de crise, mesmo que Nye não considere a crise como realidade. Fica explícito, assim, a falta de percepção do autor para as mudanças das características da hegemonia no âmbito global, pois Nye continua propondo soluções a partir de uma perspectiva ontologicamente estatocêntrica, quando, na realidade, as forças sociais que se encontram detrás dos processos de construção, manutenção e contestação da hegemonia se transnacionalizaram. Embora Nye leve em conta agentes não estatais em suas considerações sobre o poder brando, o foco da ação para o autor ainda reside no Estado.

Estas são algumas das considerações críticas que podem ser feitas ao trabalho de Nye. Deve-se destacar, todavia, que Nye tem o mérito de ter apontado alguns dos limites dos autores declinistas no final dos anos 1980 e de ter identificado alguns dos limites do conceito de poder comumente utilizado em Relações Internacionais, abrindo, de certa forma – e de uma maneira muito limitada –, espaço para discussões sobre os aspectos intangíveis do poder no âmbito mundial. Contudo, é possível identificar sérios problemas e limitações de caráter epistemológico e político na obra de Nye. E é possível afirmar, afinal, que Nye é mais interessante pelo que deixa de dizer do que pelo que diz.

Notas

1 Entre os "declinistas" a obra de maior relevância é de Kennedy (1987).

2 Ver em especial Nye Jr. , 1990, capítulos 3 e 6.

3 Sobre o conceito de interdependência complexa a referência básica é Keohane; Nye Jr, 1977.

4 É importante perceber que foi durante a década de 1980 que a discussão sobre o conceito gramsciano de hegemonia aplicado às relações internacionais tomou corpo. Ver, por exemplo, Cox (1981 e 1983 – republicado em 1994), Gill; Law (1988 e 1989 – republicado em 1994); Gill (1986, republicado em 2003); Van der Pijl (1984). Durante a década de 1990, as análises neogramscianas demonstraram notável evolução e relevância e, mesmo assim, não foram incorporadas por Nye em suas obras subseqüentes. Como referência básica, ver Gill (1990 e 1994 – que traz novas contribuições e reproduz alguns artigos previamente publicados na década de 1980); Robinson (1996); Rupert (1995).

5 Na verdade, Nye aponta os usos incorretos do termo por parte da mídia e de tomadores de decisão como uma das justificativas para a elaboração de seu livro "teórico" sobre poder brando.

6 Nos três livros apontados como o eixo do desenvolvimento do conceito de poder brando, Nye apresenta o mesmo encadeamento lógico na elaboração do conceito, apenas atualizado ao longo do tempo, mas, por vezes, com palavras rigorosamente idênticas.

7 Importante notar que a citação referida só consta em notas ao texto nas obras de 1990 e 2002 – ela só é levada ao corpo do texto no livro de 2004. Ver Nye, 1990: 267, nota 11; 2002: 176, nota 31, e 2004: 7.

8 Os gráficos originais podem ser encontrados em Nye, 1990: 267, nota 1; 2004: 8.

9 Ver Nye 1990: 267, nota 11; 2002: 176, nota 31; 2004: 7.

10 Para uma boa demonstração dessa argumentação, ver Ikenberry (2001).

11 O quadro original pode ser encontrado em Nye (2004: 31). Contínuas utilizações do conceito de poder duro podem ser encontradas em Nye (2004: 31-32, 67, 78-79, 119, 124, 131 e 145).

12 Uma contra-argumentação cabível tem de tomar por base a constatação anterior de que o poder de comando pode gerar recursos de poder brando. Tamanho poder, controle e influência da Igreja Católica na vida européia em séculos anteriores poderiam ter tornado legítimos seus valores e princípios, a ponto de gerar recursos de poder brando até hoje usufruídos.

13 Como frisado anteriormente, a estrutura dos três livros é bastante parecida. Após alguma elaboração teórica sobre o poder brando e o contexto atual que o faz relevante, Nye procede a uma análise dos recursos de poder dos Estados Unidos em comparação com seus competidores mais próximos. Em todos os livros, a ênfase clara é dada aos agentes estatais.

14 Este trecho é um resumo de Ramos (2005). Para maiores detalhes sobre Gramsci e os estudos internacionais, ver Ramos (2006).

15 "[...] torna-se claro que pode e deve haver uma atividade hegemônica mesmo antes da ida ao poder e que não se deve contar apenas com a força material que o poder confere para exercer uma direção eficaz [...]" (Gramsci, 2002a: 63).

16 Cf. o Caderno 22 de Gramsci (Gramsci, 2000a: 241-282).

17 "Todo grupo social, nascendo no terreno originário de uma função essencial no mundo da produção econômica, cria para si, ao mesmo tempo, organicamente, uma ou mais camadas de intelectuais que

lhe dão homogeneidade e consciência da própria função, não apenas no campo econômico, mas também no social e político [...]. [Além disso, ...] todo grupo social 'essencial', contudo, emergindo na história a partir da estrutura econômica anterior e como expressão do desenvolvimento dessa estrutura, encontrou [...] categorias intelectuais preexistentes, as quais apareciam, aliás, como representantes de uma continuidade histórica que não foi interrompida nem mesmo pelas mais complicadas e radicais modificações das formas sociais e políticas" (Gramsci, 2001b: 15-16). Estes seriam, respectivamente, os dois grupos de intelectuais identificados por Gramsci: os intelectuais orgânicos e os intelectuais tradicionais.

18 Existem duas referências curtas ao poder de esperteza em Nye, 2004: 43 e 147. O conceito é um pouco mais bem trabalhado em textos como Nye, 2006.

Referências bibliográficas

COUTINHO, Carlos Nelson (1981), *Gramsci*. Porto Alegre, L&PM.

COX, Robert W. (1981), "Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory". *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 10, nº 2, pp. 126-55.

_____. (1994), "Gramsci, Hegemony and International Relations: An essay in method, *in* Stephen Gill. *Gramsci, Historical Materialism and International Relations.* Cambridge, Cambridge University Press.

_____. (1987), *Power, Production and World Order*. New York, Columbia University Press.

GILL, Stephen (1990), *American Hegemony and the Trilateral Commission*. Cambridge, Cambridge University Press.

_____. (1994), *Gramsci, Historical Materialism and International Relations*. Cambridge, Cambridge University Press.

_____. (2003), "US Hegemony in the 1980s: Limits and Prospects", *in* Stephen Gill, *Power and Resistance in the New World Order*. New York, Palgrave Macmillan.

GILL, Stephen; LAW, David (1988), *The Global Political Economy: Perspectives, Problems and Policies.* Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

_____. (1994), Global Hegemony and the Structural Power of Capital, *in* Stephen Gill. *Gramsci, Historical Materialism and International Relations.* Cambridge, Cambridge University Press.

GRAMSCI, Antonio (1978a), *Maquiavel, a Política e o Estado Moderno* (3ª ed.). Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

_____. (1978b), *Concepção Dialética da História* (2ª ed.). Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

_____. (1982), *Os Intelectuais e a Organização da Cultura* (3ª ed.). Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

_____. (1987), *A Questão Meridional.* Rio de Janeiro, Paz e Terra.

_____. (2001a), *Cadernos do Cárcere.* Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, vol. 4.

_____. (2001b), *Cadernos do Cárcere* (2ª ed.). Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, vol.2.

_____. (2002a), *Cadernos do Cárcere.* Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, vol. 5.

_____. (2002b), *Cadernos do Cárcere* (3ª ed.). Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, vol.3.

_____. (2002c), *Cadernos do Cárcere.* Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, vol. 6.

_____. (2004), *Cadernos do Cárcere* (3ª ed.). Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, vol. 1.

GRUPPI, Luciano (1978), *O Conceito de Hegemonia em Gramsci.* (2ª ed.). Rio de Janeiro, Edições Graal.

HALL, Stuart (2003), *Da Diáspora: Identidades e Mediações Culturais.* Belo Horizonte, Editora da UFMG.

IKENBERRY, G. John (2001), *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order After Major Wars*. Princeton, Princeton University Press.

KENNEDY, Paul (1987), *The Rise and Fall of The Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000.* New York, Random House.

KEOHANE, Robert O.; NYE Jr., Joseph S. (1977), *Power and Interdependence*. Boston, Little, Brown.

MARX, Karl (1974), *O 18 Brumário e cartas a Kugelmann* (2ª ed.). Rio de Janeiro, Paz e Terra.

MELLO, Alex Fiúza de (1996), *Mundialização e Política em Gramsci.* São Paulo, Cortez.

NYE Jr., Joseph S. (1990), *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. New York Basic Books.

_______. (2002), *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone*. New York, Oxford University Press.

_______. (2004), *Soft Power: The Means to Success in World Politics.* New York, Public Affairs.

_______. (2006), *Donald Rumsfeld and the Smart Power*. Project Syndicate, http://www.project-syndicate.org, acesso em 19 de abril de 2006.

PRZEWORSKI, Adam (1989), *Capitalismo e social-democracia.* São Paulo, Companhia das Letras.

RAMOS, Leonardo César S. (2005), "A Sociedade Civil em Tempos de Globalização: Uma Perspectiva Neogramsciana". Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, IRI, Puc-Rio.

_______. "Materialismo Histórico e Estudos Internacionais", http://www.gramsci.org, acessado em 20 de agosto de 2006.

ROBINSON, William I. (1996), *Promoting Polyarchy: Globalization, US Intervention and Hegemony.* Cambridge, Cambridge University Press.

_______. (2001), "Social Theory and Globalization: the Rise of a Transnational State", *Theory and Society,* vol. 30, nº 2, pp. 157-200.

_______. (2004), *A theory of Global Capitalism: Production, Class, and State in a Transnational World.* Baltimore, Johns Hopkins University Press.

RUPERT, Mark (1995), *Producing Hegemony: the Politics of Mass Production and American Global Power*. Cambridge, Cambridge University Press.

____. (2000), *Ideologies of Globalization: Contending Visions of a New World Order*. London, Routledge.

SASSOON, Anne Showstack (1980), *Gramsci's Politics.* New York, St. Martin's Press.

SIMIONATTO, Ivete (1995), *Gramsci: sua Teoria, Incidência no Brasil, Influência no Serviço Social.* São Paulo, Cortez.

VAN DER PIJL, Kees (1984), *The making of an Atlantic Ruling Class.* London, Verso.

Resumo

O conceito de poder brando (*soft power*) se tornou referência comum no estudo das relações internacionais desde sua criação por Joseph S. Nye Jr. no início dos anos 90. O termo ganha especial atenção nas discussões sobre a ordem internacional no pós-Guerra Fria, nos debates sobre a política externa dos Estados Unidos, e nas elaborações sobre hegemonia e equilíbrio de poder no sistema internacional contemporâneo. O argumento central do presente artigo é que existe uma clara aproximação entre o conceito de poder brando de Nye e o conceito de hegemonia de Antonio Gramsci. Ambos são referentes a um conjunto de princípios gerais, idéias, valores ou instituições; compartilhados, consentidos ou considerados legítimos por diferentes grupos; mas que, ao mesmo tempo são recursos de poder, influência ou controle de um grupo sobre outro. Todavia, apesar de próximos, do trabalho de Gramsci sobre hegemonia decorrem implicações que o conceito simplista de poder brando não pode contemplar. Dessa maneira buscar-se-á apresentar as limitações do conceito de poder brando de Nye em face do conceito gramsciano de hegemonia.

Abstract

The concept of soft-power has become a common reference in the study of international relations since its creation by Joseph S. Nye Jr. in the early 90's. The concept has a special meaning on discussions on the post-Cold War international order, on the debates on U.S. foreign policy, and on the studies on hegemony and balance of power on the contemporary international system. The central argument of the present paper is that a clear proximity exits between the concept of soft-power by Nye and the concept of hegemony by Antonio Gramsci. Both make reference to a set of general principles, ideas, values and institutions, shared, consented or regarded as legitimate by different groups; but at the same time they are power resources of influence and control by one group over the other. Even being close to one another, from the work of Gramsci on hegemony results derive that the simple concept of soft-power cannot contemplate. Hence, the paper will present the limitations of the concept of soft-power by Nye in relation to the gramscian concept of hegemony.

Palavras-chave: Poder brando; Hegemonia; Gramsci; Joseph S. Nye Jr.; Politica Externa dos Estados Unidos.
Keywords: Soft-power; Hegemony; Gramsci; Joseph S. Nye Jr.; U.S. Foreign Policy.

COLABORARAM NESTE NÚMERO

Adriano de Freixo é coordenador do Novos Mundos - Núcleo de Estudos Americanos, grupo de pesquisas vinculado ao UniBennnet-RJ e coordenador do curso de Relações Internacionais da mesma instituição. É organizador, com Oswaldo Munteal Filho, dos livros *Cinco Olhares sobre a Sociedade Brasileira* (Pontal, 2004) e *A Ditadura em Debate: Estado e Sociedade nos Anos do Autoritarismo* (Contraponto Editora, 2005) (adriano@metodistadorio.edu.br).

Cristina Patriota de Moura é doutora em Antropologia pelo Museu Nacional/ UFRJ e professora da Universidade Estadual de Goiás. É autora de *Rio Branco, a Monarquia e a República* (Editora FGV, 2003) e *O Instituto Rio Branco e a Diplomacia Brasileira* (Editora FGV, no prelo). Suas áreas de interesse são Antropologia Urbana e Antropologia do Estado (cpatriota@uol.com.br).

Dawisson Belém Lopes é professor de Relações Internacionais do Centro Universitário de Belo Horizonte (UNI-BH). Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) (dawisson@belemlopes.pro.br).

Erica Simone Almeida Resende é doutoranda na USP. Pesquisa a relação entre identidades, interesses estratégicos e formulação de política externa norte-americana (esaresende@usp.br).

Estevão Couto é doutorando em Relações Internacionais na UnB. Publicou *A Relação entre o Interno e o Internacional: Concepções Cambiantes de Soberania, Doutrina e Jurisprudência dos Tribunais Superiores no Brasil* (Renovar, 2003). Seus temas de interesse têm sido a repercussão da atuação de mecanismos internacionais de direitos humanos no âmbito interno e a interferência do Poder Judiciário na formulação da política externa (efcouto@unb.br).

Francisco Doratioto é doutor em História das Relações Internacionais pela UnB e professor no curso de Relações Internacionais da Universidade Católica de Brasília. Sua publicação mais conhecida é o livro *Maldita Guerra: Nova História da Guerra do Paraguai* (Companhia das Letras, 2002).

Geraldo Zahran é mestre em Relações Internacionais pelo IRI, PUC-Rio e doutorando Estudos Internacionais na Universidade de Cambridge, Reino Unido (geraldo.zahran@gmail.com).

Hugo Arendt é mestre em História pela PUC-RS e professor de “Brazilian Social Studies” na Escola Panamericana de Porto Alegre (hugoarend@yahoo.com).

Leonardo Ramos é mestre em Relações Internacionais pelo IRI, PUC-Rio e professor do Centro Universitário de Belo Horizonte (Uni-BH) (lramos@acad.unibh.br).

Luiz Feldman é bacharelando em Relações Internacionais na PUC-MG (lfeldman@superig.com.br).

Salem Nasser é doutor em Direito Internacional pela USP e professor na Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. Autor do livro *Fontes e Normas do Direito Internacional: um Estudo Sobre a Soft Law* (Atlas, 2005).